

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 44

51° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

16 de febrero de 2008

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
III	<i>Actos preparatorios</i>	
	COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO	
	439° Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007	
2008/C 44/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas» (COM(2007) 161 final)	1
2008/C 44/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por la que se crea la empresa común para la iniciativa sobre medicamentos innovadores» COM(2007) 241 final — 2007/0089 (CNS)	11
2008/C 44/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la “empresa común ARTEMIS” para ejecutar una iniciativa tecnológica conjunta sobre sistemas de computación empotrados» COM(2007) 243 final — 2007/0088 (CNS)	15
2008/C 44/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se constituye la empresa común “Clean Sky”» COM(2007) 315 final — 2007/0118 (CNS)	19
2008/C 44/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea la “Empresa Común ENIAC”» COM(2007) 356 final — 2004/0122 (CNS)	22
2008/C 44/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos del aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, los productos vacacionales de larga duración, la reventa y el intercambio» COM(2007) 303 final — 2007/0113 (COD)	27
2008/C 44/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático» (Versión codificada) COM(2007) 446 final — 2007/0164 (COD)	33

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

2008/C 44/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los dispositivos de alumbrado de la placa posterior de matrícula de los vehículos a motor y de sus remolques» (Versión codificada) COM(2007) 451 final — 2007/0162 (COD)	33
2008/C 44/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supresión de parásitos radioeléctricos (compatibilidad electromagnética) producidos por los tractores agrícolas o forestales» (Versión codificada) COM(2007) 462 final — 2007/0166 (COD)	34
2008/C 44/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Informe sobre los biocarburantes — Informe sobre los progresos realizados respecto de la utilización de biocarburantes y otros combustibles renovables en los Estados miembros de la Unión Europea» COM(2006) 845 final	34
2008/C 44/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Resultados de la revisión de la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO ₂ de los turismos y los vehículos industriales ligeros» COM(2007) 19 final	44
2008/C 44/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE en lo relativo a la aplicación de determinadas disposiciones a Estonia» COM(2007) 411 final — 2007/0141 (COD)	49
2008/C 44/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la selección y autorización de sistemas que prestan servicios móviles por satélite (SMS)» COM(2007) 480 final — 2007/0174 (COD)	50
2008/C 44/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Adaptación al procedimiento de reglamentación con control "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/50/CE en lo relativo a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión"» COM(2007) 509 final — 2003/0184 (COD)	52
2008/C 44/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la utilización de combustibles de transporte por carretera, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE» COM(2007) 18 final — 2007/0019 (COD)	53
2008/C 44/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evolución de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas a partir de 2010»	56
2008/C 44/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Chequeo y futuro de la PAC después de 2013»	60
2008/C 44/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El cambio climático y la Estrategia de Lisboa»	69
2008/C 44/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia»	74
2008/C 44/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa»	84



2008/C 44/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo» 91
2008/C 44/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo» COM(2007) 46 final — 2007/0020 (COD) 103
2008/C 44/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad» COM(2007) 159 final — 2007/0054 (COD) 106
2008/C 44/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada» 109
2008/C 44/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/96/CE en lo relativo a la adaptación del régimen fiscal especial aplicable al gasóleo utilizado como carburante de automoción para fines profesionales, y a la coordinación de la imposición de la gasolina sin plomo y del gasóleo utilizado como carburante de automoción» COM(2007) 52 final — 2007/0023 (CNS) 115
2008/C 44/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a determinadas disposiciones temporales relativas a los tipos del impuesto sobre el valor añadido» COM(2007) 381 final — SEC(2007) 910 120
2008/C 44/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Croacia en vías de la adhesión» 121

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

439º PLENO DE LOS DÍAS 24 Y 25 DE OCTUBRE DE 2007

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas»

(COM(2007) 161 final)

(2008/C 44/01)

El 4 de abril de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2007 (ponente: **Sr. WOLF**).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 107 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 El Comité considera imperativo reforzar sustancialmente las medidas adoptadas hasta ahora en el ámbito de la investigación y el desarrollo (I+D) en Europa, mejorar las condiciones marco necesarias y crear las correspondientes condiciones financieras.

Además de programas de I+D eficaces a escala comunitaria, nacional e industrial, necesitamos un mercado interior europeo de investigación y desarrollo que nos permita utilizar mejor y liberar el potencial actual y futuro de la Comunidad Europea: el Espacio Europeo de Investigación.

1.2 Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión de fortalecer y desarrollar aún más el Espacio Europeo de Investigación. Los objetivos y propuestas mencionados siguen siendo correctos y merecen apoyo. No obstante, conviene completarlos y también, en algunos casos, aportar precisiones o correcciones.

1.3 El Comité respalda el objetivo de crear un mercado de trabajo europeo atractivo para los investigadores que además facilite y recompense su movilidad. Las principales cuestiones son las condiciones contractuales, un nivel salarial atractivo, seguridad social/prestaciones sociales transferibles a escala europea y la cohesión familiar. A este respecto existen, sobre todo en los Estados miembros, lagunas muy importantes. Por ello, el Comité exhorta muy especialmente a los Estados miembros y a los distintos interlocutores sociales a remediar estas carencias y a ofrecer también, sobre todo a los jóvenes investiga-

dores, posibilidades de carrera atractivas en condiciones de competir con las oportunidades alternativas reservadas a los universitarios de gran talento. Así, cada vez habrá más jóvenes que estén dispuestos a invertir su energía y su tiempo en la correspondiente especialidad, muy exigente y selectiva, y contribuir así a subsanar el preocupante déficit de especialistas cualificados y de licenciados universitarios que sufre Europa en el ámbito científico y técnico.

1.4 El Comité respalda el Objetivo de Barcelona formulado por el Consejo Europeo. No obstante, con el presupuesto actual la Comunidad sólo contribuirá hasta un 2 % (es decir, sólo una cincuentava parte) de la cuantía total de las inversiones en I+D previstas en el objetivo de Barcelona. Así pues, la principal responsabilidad política, y con mucho, para la consecución del objetivo de Barcelona recae en los Estados miembros, y la responsabilidad económica en el sector de la industria. En consecuencia, las recomendaciones del Comité van dirigidas especialmente al Consejo, al Parlamento y a los Estados miembros, para que por su parte hagan todo lo necesario para que Europa vuelva a ocupar su lugar como líder mundial en investigación y desarrollo y adopten las medidas necesarias a este fin.

1.5 El Comité reitera su recomendación de aumentar como mínimo a un 3 % la contribución de la Unión Europea al conjunto de inversiones perseguidas en materia de I+D, para reforzar la potencia del efecto de palanca del apoyo comunitario a la investigación en las inversiones necesarias en materia de investigación en los Estados miembros y en la industria.

Además, se debe utilizar una parte de los créditos concedidos con cargo a los Fondos Estructurales para adoptar medidas de infraestructuras en I+D y aumentar sensiblemente las posibilidades de financiación a cargo del BEI. Esta recomendación se hace aún más imperativa por el problema energético y climático, cuya gravedad se ha subestimado durante mucho tiempo.

1.6 El Comité apoya el objetivo de desarrollar infraestructuras de investigación de categoría mundial en el sector científico y técnico, las cuales ulteriormente deberán beneficiarse también de un apoyo duradero y fiable. Para que tengan éxito y utilidad, es condición necesaria que las universidades e instituciones competentes de los Estados miembros participen y que se garantice la participación y el compromiso del sector industrial en lo que respecta a los proyectos técnicos. Sólo esta conexión en red podrá generar un conjunto que produzca valor añadido europeo.

1.7 El Comité apoya el objetivo de fortalecer las instituciones de investigación (y también sus principales organismos de coordinación), que son los primeros iniciadores y vectores de la investigación y el desarrollo. Estas instituciones necesitan poder planificar fiablemente a largo plazo, disponer de recursos adecuados y de una libertad de decisión suficiente. A tal efecto, es indispensable que puedan gozar de mayor responsabilidad acerca de la utilización de los recursos financieros, que puedan obtener financiación de base de un nivel suficientemente elevado, la financiación total de los proyectos, que puedan prorrogar el presupuesto anual, reducir las cargas administrativas, excesivas y obstaculizadoras del progreso, impuestas a los profesionales de la investigación y la enseñanza, establecer incentivos y promover la excelencia mediante recursos financieros suplementarios destinados a la investigación en el ámbito de la competencia.

1.8 El Comité estima que las iniciativas tecnológicas conjuntas y las plataformas tecnológicas constituyen un instrumento importante para realizar innovaciones en importantes ámbitos estratégicos de la investigación. En el marco de las colaboraciones necesarias entre los sectores público y privado y de los programas comunes de investigación, también conviene que las pequeñas y medianas empresas (PYME) participen de manera adecuada. En lo que respecta a las «comunidades de conocimiento e innovación» (CCI) que se crearán en el Instituto Europeo de Tecnología (IET), deben basarse en la experiencia adquirida en ellas. La experiencia adquirida en los proyectos Era-Net y Cornet y en las agrupaciones Eureka puede aportar asimismo una contribución muy valiosa.

1.9 El Comité apoya el objetivo de abrir el Espacio Europeo de Investigación al mundo. Para ello, sin embargo, el criterio decisivo es su poder de atracción: sólo cuando se consiga frenar cuantitativa y cualitativamente la fuga de cerebros, por desgracia preocupante en la actualidad, de los investigadores más competentes y con mayor talento de todo el mundo, se podrá considerar cumplido este objetivo. No obstante, para conseguirlo es preciso reunir todos los factores esenciales: nivel, equipamiento, condiciones laborales, condiciones marco políticas, posibilidades de desarrollo personal y libertad de maniobra, ingresos personales y reconocimiento social.

1.10 El Comité apoya el método *abierto de coordinación*, a través del cual se evalúan los objetivos estratégicos y las políticas de los Estados miembros y se intercambian experiencias, con el

fin de conseguir coherencia y optimización de la política europea de investigación. Cabe rechazar en cambio la *coordinación* de la investigación europea cuyo fin sea una unificación general, que se aplicaría con un enfoque descendente, hasta el menor detalle, y que afectaría a los centros de investigación o a las empresas. Por este motivo, conviene evitar dar la impresión de que el objetivo de la Comisión es dar una orientación centralizada a la investigación europea. Se trata de garantizar un balance equilibrado entre el marco comunitario, la autonomía de los Estados miembros y la iniciativa y creatividad individual e institucional. Sólo la pluralidad de los métodos, enfoques y temas elegidos puede dar lugar a los mejores resultados, procedimientos e innovaciones.

1.11 El Comité reitera sus recomendaciones sobre la reducción de la burocracia. Por este motivo, el Comité recomienda que en la futura Agenda de la Comisión se incorpore la *reducción de la burocracia* como otro objetivo político primordial. Eso implica desarrollar, junto con los Estados miembros y los centros de investigación, métodos que permitan simplificar o reducir al mínimo estricto el exceso de reglamentación y la profusión de obligaciones de informar, de procedimientos de solicitud, peritajes, procedimientos de evaluación y autorización, etc., que se exigen a nivel europeo, nacional, regional e institucional. Incluso la lucha por promover la excelencia alarga en un primer momento el tiempo que los investigadores deben dedicar a los procedimientos burocráticos. Por ese motivo es tan importante encontrar una solución global adecuada reduciendo y simplificando los procedimientos. El temor a que algunos cometan errores no debe conducir a un exceso de reglamentación y a paralizar la actividad de todos.

1.12 El Comité considera necesario que las instituciones que fomentan la investigación, incluidos los servicios de la Comisión, cuenten con personal científico altamente especializado y experimentado que conozca perfectamente el sector en cuestión y esté familiarizado y lo siga estando con sus especificidades y su sentido de «comunidad» específico (así pues, la rotación regular de puestos es contraproducente).

1.13 El Comité recomienda que se complemente el Espacio Europeo de Investigación con un *Espacio Europeo del Conocimiento*, con el objetivo de crear una sociedad europea del conocimiento. A tal efecto, es necesario que todos los ciudadanos dispongan de una formación sólida y extensa y que los científicos e ingenieros se beneficien de una formación específica complementaria de alto nivel. Esto implica también una «gestión del conocimiento» adecuada. La investigación y el desarrollo se basan en los conocimientos adquiridos para crear nuevos conocimientos.

1.14 El Comité recomienda que se definan normas claras y comprensibles referentes a los numerosos instrumentos comunitarios de apoyo y coordinación de I+D, incluida una lista global (con un método de empleo) de todos los instrumentos y formas de apoyo y coordinación de que dispone la Comisión en materia de I+D. Dicha lista mostrará también si el número creciente de instrumentos permite garantizar que las tareas están suficientemente claras y delimitadas y si los instrumentos son transparentes y accesibles para los usuarios potenciales, e igualmente para los funcionarios de la Comisión, o si por el contrario deben redefinirse.

1.15 Muchos de los temas abordados en el Libro Verde deben ser objeto de un análisis diferenciado. Para éste y otros aspectos, el Comité remite al lector al texto íntegro de su dictamen.

2. Comunicación de la Comisión

2.1 La Comunicación de la Comisión se inscribe en el marco del examen y aprobación del Séptimo programa marco de investigación y desarrollo (I+D) actualmente en vigor, así como de los temas de investigación adoptados en este contexto (programas específicos), los instrumentos disponibles y las normas de participación. Por tanto, la Comunicación no se refiere al contenido de las acciones de investigación, sino exclusivamente a los objetivos estratégicos del Espacio Europeo de Investigación.

2.2 En consecuencia, tras una breve panorámica histórica, la Comunicación presenta las tareas y objetivos del Espacio Europeo de Investigación, que se debaten y reexaminan en el marco de la situación actual y se adaptan a los nuevos avances. El punto de partida de la Comunicación es la importancia de la investigación y el desarrollo europeos para la Estrategia de Lisboa, así como la cuestión de su competitividad en el contexto mundial.

2.3 Como tareas y objetivos específicos cabe señalar los siguientes:

- **un buen nivel de intercambio de investigadores competentes**, con elevados niveles de movilidad entre instituciones, disciplinas, sectores y países;
- **infraestructuras de investigación de categoría mundial**, integradas, conectadas en redes y accesibles para los equipos de investigación de toda Europa y del mundo, en concreto gracias a las nuevas generaciones de infraestructuras de comunicación electrónica;
- **instituciones de investigación punteras** que desarrollen una labor efectiva de cooperación y colaboración entre los sectores público y privado y que formen el núcleo de «grupos» de investigación e innovación que incluyan «comunidades virtuales de investigación», especializadas principalmente en ámbitos interdisciplinarios y que atraigan una masa crítica de recursos humanos y financieros;
- **puesta en común efectiva** de los conocimientos, especialmente entre la investigación pública y la industria, así como con el público en general;
- **programas y prioridades de investigación bien coordinados** a nivel nacional, regional y europeo;
- **una amplia apertura** del Espacio Europeo de Investigación al mundo.

2.4 Tras una síntesis de los resultados conseguidos hasta el momento, la Comisión propone medidas innovadoras tendentes a consolidar y proseguir el desarrollo del EEL. En opinión de la

Comisión, el actual programa marco de investigación de la UE se concibió expresamente para apoyar estas medidas y su financiación se incrementó considerablemente, aunque el aumento fuera menos importante que el que la Comisión había propuesto inicialmente (y que el Comité había recomendado). Nuevas iniciativas lanzadas en conjunción con el Séptimo programa marco (2007-2013), como la creación del Consejo de Investigación Europeo, tendrán efectos importantes en el paisaje europeo de la investigación. El futuro Instituto Europeo de Tecnología podría contribuir a la creación de comunidades de conocimiento e innovación de ámbito internacional.

2.5 Al mismo tiempo, la Comisión pone de relieve lo que considera puntos débiles que conviene eliminar, y que se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Las perspectivas de carrera de los investigadores siguen estando limitadas.
- Las empresas tienen a menudo dificultades para cooperar con los institutos de investigación.
- La financiación de la investigación a nivel nacional y regional sigue sin estar bien coordinada.
- Las reformas emprendidas a nivel nacional carecen a menudo de perspectiva europea y de coherencia.

2.6 En las observaciones que figuran a continuación se abordan otros aspectos del Libro Verde.

2.7 Con el fin de suscitar un amplio debate basado en el Libro Verde, la Comisión formula 35 cuestiones concretas. Las respuestas del Parlamento, el Consejo, el CESE, el Comité de las Regiones, los Estados miembros, así como de los investigadores e instituciones de investigación se tendrán en cuenta en las medidas que se propongan en 2008. A muchas de estas cuestiones se responde de manera implícita en el tercer capítulo. El Comité se pronuncia sobre algunas cuestiones específicas en el cuarto capítulo.

3. Observaciones generales del Comité

3.1 **La importancia de la excelencia científica.** El Comité ha destacado en diversas ocasiones ⁽¹⁾ que las prestaciones científicas y técnicas de alta calidad y su aplicación en una economía competitiva son condiciones decisivas para garantizar nuestro futuro en el entorno internacional y no poner en peligro el modelo social europeo.

Por consiguiente, es imperativo reforzar sustancialmente las medidas adoptadas hasta ahora en el ámbito de la investigación y el desarrollo en Europa, definir las prioridades políticas que ello requiere, mejorar las condiciones marco necesarias y crear las condiciones financieras previas. Es importante utilizar el principio de competencia según los criterios de la excelencia. El Comité ya se ha pronunciado en diversas ocasiones ⁽²⁾ sobre las normas relativas a las subvenciones estatales necesarias (TRANS: ayudas estatales).

⁽¹⁾ DO C 256 de 27.10.2007.

DO C 325/16 de 30.12.2006.

⁽²⁾ DO C 325/16 de 30.12.2006.

3.2 El mercado interior en el sector de la investigación y el desarrollo. Además de programas de I+D eficaces a escala comunitaria, nacional e industrial, necesitamos un mercado interior europeo de investigación y desarrollo para utilizar mejor y liberar el potencial existente y futuro en la Comunidad Europea: **el Espacio Europeo de Investigación.**

3.3 Acuerdo de principio. El Comité, por consiguiente, acoge favorablemente la intención, formulada en el Libro Verde de la Comisión, de consolidar, fortalecer y desarrollar aún más el Espacio Europeo de Investigación. El Libro Verde contiene asimismo importantes elementos que corresponden a algunas de sus anteriores recomendaciones ⁽³⁾. El Comité considera que los objetivos fijados por la Comisión son acertados y las propuestas destinadas a cumplirlos son en su mayoría adecuadas y merecen apoyo. No obstante, conviene completarlas y, en algunos casos, aportar precisiones o correcciones.

3.4 Posición inicial

3.4.1 La «Comunidad científica». Hace ya más de medio siglo que se creó la Organización Europea de Investigación Nuclear ⁽⁴⁾(CERN). El compromiso autónomo de la comunidad científica internacional, es decir, de la autoorganización de científicos de renombre internacional ⁽⁵⁾, permitió encontrar el apoyo necesario de responsables políticos europeos de primer plano. Con ello se creó una organización experimental europea de vanguardia, que los distintos Estados no habrían podido o no habrían estado dispuestos a financiar y utilizar por sí solos. Por razones análogas se crearon más tarde otras organizaciones europeas que agrupaban a varios países (ECMWF, EMBO, ESRF, ESO, ESA e ILL) ⁽⁶⁾.

3.4.2 La Comunidad Europea. El Tratado constitutivo de la Comunidad de la Energía Atómica (Euratom), firmado el 25 de marzo de 1957 en Roma, es uno de los tres Tratados fundadores de las Comunidades Europeas y con él comenzó el compromiso de la Comunidad en el ámbito de la investigación y el desarrollo ⁽⁷⁾. En 1986, la entrada en vigor del Primer

⁽³⁾ DO C 110/3 de 30.4.2004.
DO C 110/98 de 30.4.2004.
DO C 157 de 28.6.2005.
DO C 65 de 17.3.2006.
DO C 185 de 8.8.2006.
DO C 309 de 16.12.2006.
DO C 325 de 30.12.2006.

⁽⁴⁾ CERN: Organización Europea para la Investigación Nuclear. Dado que esta denominación induce a error habida cuenta de la orientación tomada por el CERN, actualmente se utiliza la denominación «Laboratorio Europeo de Física de Partículas» («European laboratory for particle physics» — «Laboratoire européen pour la physique des particules»), que describe mejor los trabajos actuales de la organización.

⁽⁵⁾ El Comité utiliza los términos «científico» o «ingeniero» sin distinción de género. Con ello corrobora su reiterada defensa de una plena «igualdad de género» también en los sectores de la investigación y el desarrollo. Véase también el punto 3.16.2.

⁽⁶⁾ ILL: Instituto Laue-Langevin
ECMWF: European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (Centro Europeo de Previsiones Meteorológicas a Medio Plazo)
ESRF: European Synchrotron Radiation Facility (Instalación Europea de Radiación Síncrotrón)
ESO: European Southern Observatory (Observatorio Meridional Europeo)
EMBO: European Molecular Biology Organization (Organización Europea de Biología Molecular)
ESA: European Space Agency (Agencia Espacial Europea)
Véase <http://www.euroforum.org>.

⁽⁷⁾ Para más detalles, véase también el boletín CORDIS focus nº 279, de junio de 2007.

Programa marco de I+D constituyó el primer jalón para la instauración de una política comunitaria de la investigación que iba más allá de los objetivos del Tratado Euratom. Con la decisión relativa al *Espacio Europeo de Investigación*, adoptada en 2000 en el contexto de la elaboración de la Estrategia de Lisboa, la UE consolidó su voluntad política de crear un marco formal para la investigación europea. El *Espacio Europeo de Investigación* debía al mismo tiempo convertirse en un emblema basado en las motivaciones y los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

3.4.3 El objetivo de Barcelona. Como ha destacado en varias ocasiones, el Comité apoya el objetivo de Barcelona fijado hace cinco años por el Consejo Europeo a raíz de la Estrategia de Lisboa. Este objetivo prevé que el conjunto de los gastos de I+D en la Unión debe aumentar hasta aproximarse a un 3 % del PIB en 2010. Dos tercios de las nuevas inversiones necesarias a tal fin deberían proceder del sector privado. No obstante, con ese presupuesto la Comunidad sólo contribuirá hasta un máximo del 2 % (es decir, sólo una cincuentava parte) de la cuantía total de las inversiones en I+D previstas en el objetivo de Barcelona.

3.5 Responsabilidad política de los Estados miembros. La principal responsabilidad política, y con mucho, para la consecución del objetivo de Barcelona recae, por tanto, en los Estados miembros, y la responsabilidad económica en el sector de la industria y el sector privado. En consecuencia, las siguientes recomendaciones y llamamientos del Comité se dirigen también especialmente al Consejo, al Parlamento y a los Estados miembros, para que hagan lo necesario para apoyar los objetivos formulados en el Libro Verde, con el fin de que Europa vuelva a ocupar su lugar como líder mundial en investigación y desarrollo, empezando prioritariamente por la consecución del objetivo de Barcelona y adoptando todas las demás medidas necesarias a este fin.

3.6 Utilización más eficaz del efecto de palanca de la política comunitaria de fomento de la investigación. El apoyo comunitario a la investigación, no obstante, también reviste una importancia crucial. Ejerce no solamente una fuerza de integración y coordinación, sino sobre todo un efecto de palanca en las inversiones de los Estados miembros y de la industria en la investigación. Por esta razón debe reforzarse sustancialmente la potencia de este efecto de palanca, de tal modo que los Estados miembros y la industria puedan aportar finalmente su plena contribución a la consecución, hasta ahora deficiente, del objetivo de Barcelona. Europa debe ser consciente de que fue líder de un espacio de investigación e innovación y hacer revivir esta tradición.

3.6.1 Aumentar la contribución comunitaria. El Comité ha señalado ⁽⁸⁾ que el actual presupuesto comunitario en I+D es insuficiente para ejercer tal efecto de palanca. Por eso, reitera encarecidamente su recomendación de aumentar la contribución comunitaria al total de las inversiones previstas en I+D en el Espacio Europeo de Investigación, que actualmente es claramente inferior al 2 % en la revisión presupuestaria de 2008,

⁽⁸⁾ DO C 325 de 30.12.2006.

para llegar a un mínimo de un 3 %, utilizar una parte sustancial de los créditos concedidos con cargo a los Fondos Estructurales para adoptar medidas de infraestructuras ⁽⁹⁾ en el ámbito de la investigación y el desarrollo ⁽¹⁰⁾ y aumentar sensiblemente las posibilidades de financiación a cargo del BEI.

3.6.2 La urgencia de una decisión política. Una recopilación de datos publicada recientemente por la Comisión ⁽¹¹⁾ sobre el estado actual de la investigación europea y su financiación con relación a la situación de sus competidores internacionales confirma que es sumamente urgente transformar la recomendación del Comité arriba mencionada en una decisión política. A esto se añade además el grave problema de la energía y el clima, que durante mucho tiempo se ha subestimado.

3.7 Masa crítica, agrupamiento de recursos y peritaje, valor añadido europeo. La Comunidad debe adoptar y promover prioritariamente las acciones y proyectos de investigación que revisten una importancia decisiva para el progreso científico y técnico, que van más allá de las posibilidades o la voluntad de los distintos Estados miembros y de su capacidad económica, o cuyo impacto sería considerablemente mayor si dispusieran de conexiones a escala europea mediante procedimientos comunitarios. Estas acciones y proyectos adquieren así un valor añadido considerable con relación a los esfuerzos realizados individualmente por los distintos Estados miembros.

3.8 Infraestructuras e instituciones de investigación de excelencia. En numerosos ámbitos especialmente importantes de la investigación, la existencia de infraestructuras costosas y grandes equipamientos son la condición operativa para dar lugar a nuevos conocimientos fundamentales y avances técnicos, que ofrecen al desarrollo técnico (en la fase precompetitiva) nuevas posibilidades de mejoras e innovaciones. Por eso, el Comité concede gran importancia al objetivo denominado «Desarrollar infraestructuras de investigación de categoría mundial». Son la base y la síntesis de la investigación de excelencia. Ejercen, por otro lado, un gran poder de atracción sobre los mejores científicos e ingenieros del mundo entero y contribuyen así a la consecución de otro objetivo importante y que merece apoyo, a saber, la creación de *instituciones de investigación de excelencia* que confieren prestigio a las nociones de «investigación europea» y «Espacio Europeo de Investigación».

3.8.1 Lista ESFRI ⁽¹²⁾. El Comité, por tanto, acoge con satisfacción la lista ESFRI elaborada con la participación de los Estados miembros y de la Comisión, que el Consejo ha valorado y apoyado ⁽¹³⁾ Al mismo tiempo, destaca que además del compromiso principal asumido por los Estados miembros, en el

⁽⁹⁾ A este respecto, el Comité acoge favorablemente la petición similar del Comité Consultivo Europeo de Investigación (EURAB); véase también:

http://ec.europa.eu/research/eurab/index_en.html.

⁽¹⁰⁾ A tal fin el Comité dirige también un llamamiento a los Estados miembros para que adopten las medidas políticas oportunas.

⁽¹¹⁾ Comisión Europea: Cifras clave 2007 en Ciencia, Tecnología e Innovación, Hacia una Europa del conocimiento, lunes 11 de junio de 2007.

⁽¹²⁾ ESFRI: Foro estratégico europeo sobre infraestructuras de investigación (European Strategy Forum on Research Infrastructures); <http://cordis.europa.eu>.

⁽¹³⁾ Consejo de Competencia (mercado único, industria e investigación), 21 y 22 de mayo de 2007.

futuro se impone también un compromiso reforzado, fiable y duradero por parte de la Comisión. En efecto, es en este ámbito donde queda particularmente clara la voluntad política de obtener resultados de vanguardia en materia científica y técnica. Por esta razón, el Comité apoya expresamente que se respete la continuación consecuyente de la «hoja de ruta», así como una participación financiera importante de la Comunidad para la construcción y el funcionamiento a largo plazo de estas instalaciones. Hace hincapié en la importancia de disponer de contratos adecuados para hacer atractivas las instalaciones y abrirlas a los socios o usuarios procedentes del conjunto del Espacio Europeo de Investigación, y apoya también los esfuerzos destinados a crear colaboraciones o a obtener participaciones en los terceros países ⁽¹⁴⁾.

3.8.2 La continuidad de la financiación. Sobre todo para los proyectos que se planean a largo plazo debido a las inversiones considerables que exigen, es especialmente importante poder contar con la continuidad de la financiación hasta alcanzar el objetivo final, de modo que se cumpla el criterio de excelencia científica. Las fuertes fluctuaciones, incertidumbre e incluso interrupciones de la financiación conducen, especialmente en este ámbito, no sólo a derrochar inversiones importantes y actividades de desarrollo científicas y técnicas, sino también a poner en peligro las conexiones que se han establecido, la cooperación internacional y la confianza en los compromisos futuros. Con ello también pueden repercutir negativamente en el mercado laboral europeo de científicos e ingenieros.

3.8.3 La participación de universidades e institutos. Una condición esencial para que estas inversiones considerables en proyectos de infraestructuras sean rentables y desarrollen la base necesaria para la investigación de excelencia es la participación responsable de grupos de universidades, institutos y organizaciones de investigación de los Estados miembros en la creación y utilización de las instalaciones experimentales; sólo esta conexión en red podrá formar un conjunto que produzca un valor añadido europeo. Por eso, es también necesario financiarlas de manera adecuada y organizar consecuentemente los elementos del programa «cooperación» e «ideas». Para ello debe haber también, en particular, suficientes fondos disponibles para la organización de viajes y estancias *in situ*, así como para los sistemas de comunicación y los aparatos específicos. El Comité destaca también la importancia crucial que reviste el fomento de la movilidad.

3.8.4 Movilidad sin restricciones. El Comité apoya el objetivo de garantizar una movilidad sin restricciones en el seno del Espacio Europeo de Investigación entre los Estados miembros, entre organizaciones y entre el sector público y privado. La movilidad no sólo sirve para contribuir al desarrollo profesional, intercambiar conocimientos y ara adquirir experiencia profesional, sino que en general amplía las perspectivas, refuerza la capacidad de juicio y favorece la comprensión entre culturas. Por esta razón, es preciso subsanar todas las restricciones y suprimir todas las medidas inadecuadas que pongan obstáculos a una movilidad sin restricciones. Entre estas cabe citar los obstáculos interestatales, un reconocimiento/portabilidad insuficientes de los derechos a prestaciones sociales ya adquiridos, así como desventajas o gravámenes fiscales por mudanzas familiares con cambio de domicilio.

⁽¹⁴⁾ Como, por ejemplo, el proyecto ITER.

3.8.5 **Situación en los nuevos Estados miembros.** No obstante, conviene prestar atención — y desarrollar a tal fin incentivos — a que la deseable movilidad intraeuropea de los investigadores de los nuevos Estados miembros no lleve a una fuga de cerebros intraeuropea a largo plazo. El Comité había observado ya en un Dictamen anterior que, también por ese motivo, se debía conceder especial importancia a la construcción de centros de investigación atractivos en los nuevos Estados miembros.

3.9 **La valorización del Espacio Europeo de Investigación.** Una cooperación internacional rentable y eficaz genera en los protagonistas interesados, sobre todo cuando se trata de grandes proyectos comunes en la UE, un espíritu de equipo que consolida el valor simbólico de Europa y el prestigio del Espacio Europeo de Investigación.

3.10 **Organización autónoma y conferencias especializadas.** El CERN, y también el desarrollo con éxito de las instalaciones europeas de investigación sobre la fusión, son ejemplos impresionantes de la voluntad y la capacidad de científicos de alto nivel para buscar, por iniciativa propia, y encontrar socios de cooperación internacionales, y ponen de manifiesto también que es posible conseguir que los gobiernos de terceros países concedan financiaciones a nivel internacional. A tal efecto, es primordial también poner a disposición recursos para la organización de conferencias técnicas y científicas especialmente relevantes en Europa e igualmente para la participación de científicos — jóvenes en particular — europeos en conferencias internacionales.

3.10.1 **Las sociedades científicas y técnicas — Organizaciones de la sociedad civil.** Las conferencias especializadas constituyen la principal plataforma de difusión y evaluación de los resultados, de intercambio de conocimientos e ideas, de preparación de cooperaciones y de desarrollo de enfoques nuevos o perfeccionados. Estas conferencias las organizan habitualmente distintas asociaciones especializadas científicas y técnicas, como organizaciones típicas de la sociedad civil ⁽¹⁵⁾ Por esta razón, el Comité recomienda tener aún más en cuenta y reconocer sus resultados, así como promover y explotar aún más sus actividades en el marco de la difusión de los conocimientos, de la evaluación de los resultados y de la coordinación de la investigación.

3.11 **Los programas marco.** En opinión del Comité, el Programa marco de la Comunidad Europea para actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración y el Programa marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) son los instrumentos comunitarios fundamentales para realizar el Espacio Europeo de Investigación.

Las dimensiones del programa «infraestructuras» e «ideas» completan los importantes incentivos con vistas a instaurar una cooperación coordinada (véase el punto 3.13), en particular de las dimensiones «cooperación» y «personas», así como las medidas

de financiación correspondientes. De ahí que su aplicación correcta sea esencial para componer una identidad transnacional y creadora de sinergias para *la investigación europea y el Espacio Europeo de Investigación*.

3.11.1 **La investigación fundamental y sus aplicaciones.** Cabe destacar que es la primera vez que la investigación fundamental se tiene explícitamente en cuenta y se reconoce su importancia decisiva para el progreso y la innovación. Por eso es necesario también instaurar un **equilibrio** entre la promoción prevista de la investigación fundamental, por una parte, y de la investigación aplicada y orientada hacia un producto o un proceso, por otra parte. Como se ha subrayado en varias ocasiones ⁽¹⁶⁾, la frontera entre estos ámbitos no es muy precisa y existen muchas interacciones; estos sectores están estrechamente vinculados.

3.11.2 **Las iniciativas tecnológicas conjuntas, las plataformas tecnológicas y el Instituto Europeo de Tecnología (IET).** El Comité destaca el papel esencial que desempeñan las iniciativas tecnológicas conjuntas y las plataformas tecnológicas. Tienen por objeto crear colaboraciones entre los sectores público y privado en ámbitos estratégicos de la investigación, y aplicar programas de investigación comunes. En cuanto a las **comunidades del conocimiento y la innovación (CCI)** que se crearán en el marco del Instituto Europeo de Tecnología, el Comité recomienda que se basen en la experiencia adquirida en ellas. Asimismo, la experiencia adquirida en los proyectos Era-Net y en las agrupaciones Eureka puede aportar una contribución muy valiosa.

3.11.3 **PYME.** Una participación suficiente de las PYME es especialmente importante con respecto a las colaboraciones entre los sectores público y privado, así como con las colaboraciones industriales. El Comité valora positivamente que la Comisión haya realizado un esfuerzo particular a este respecto y tenga la intención de proseguir. Además, el proyecto Cornet ⁽¹⁷⁾ puesto en marcha en el marco de Era-Net puede contribuir a ello.

3.11.4 **Confidencialidad de la información.** La difusión gratuita de información sobre nuevos conocimientos ha sido y sigue siendo uno de los factores de éxito de la ciencia moderna (véase, en particular, el punto 4.4.2 sobre el **acceso gratuito**). Su problemática restricción también plantea, además de problemas relacionados con la propiedad intelectual, la cuestión de en qué fase de desarrollo de una tecnología nueva o innovadora los aspectos de confidencialidad de la información vinculados a motivos de competencia económica ⁽¹⁸⁾ obstaculizan el intercambio necesario de los conocimientos y toda cooperación posterior con socios industriales y entre estos. El Comité recomienda que se examine esta cuestión pormenorizadamente, en la medida en que el éxito de la cooperación, en particular entre el sector público y privado, depende de ello.

⁽¹⁵⁾ Como, por ejemplo, la Sociedad Física Europea o la Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros (European Federation of National Engineering Associations), la Federación Europea de Ingenieros Químicos y academias europeas (IASAC, ALEA, IAP) etc. Muchas están integradas en supraorganizaciones, como la Initiative for Science in Europe ISE (Iniciativa para la Ciencia en Europa).

⁽¹⁶⁾ DO C 325 de 30.12.2006, p. 4.6.

⁽¹⁷⁾ Véase: <http://www.cornet.era.net>, así como el suplemento temático de CORDIS focus, nº 24, junio de 2007.

⁽¹⁸⁾ Y, mientras no se conceda un periodo de gracia con respecto a las patentes, también para no perder el derecho a poder reivindicar una patente después.

3.12 Puntos fuertes de las instituciones de investigación.

El Comité apoya el objetivo particularmente importante de fortalecer las instituciones de investigación (y también sus principales organismos de coordinación) que son los iniciadores y vectores de la investigación y el desarrollo. Es en ellas donde se coordinan, programan y desarrollan las actividades de investigación, y el clima de trabajo que hay, el margen de maniobra existente y el estilo de la investigación determinan la reputación y el éxito de cada una de estas organizaciones e instituciones de investigación. Por eso, estas organizaciones e instituciones de investigación precisan capacidades de programación fiable a largo plazo, dotación de recursos suficientes y libertad razonable de decisión. A tal efecto, es indispensable que puedan gozar de mayor responsabilidad acerca de la utilización de los recursos financieros, que puedan obtener financiación de base, fiable y de un nivel suficientemente elevado (como mínimo entre un 75 y un 80 %) de la financiación total de los proyectos y que puedan prorrogar el presupuesto anual, reducir las cargas administrativas excesivas impuestas a los profesionales, establecer incentivos y promover la excelencia mediante recursos financieros suplementarios por un periodo suficientemente largo para la competencia y conforme a su éxito.

3.13 Coordinación abierta. El proceso de toma de decisiones comunitario, cuya eficacia ya se ha demostrado, ha dado un importante impulso a favor de la *coordinación abierta* y la evaluación de las políticas de investigación y de los objetivos estratégicos de los Estados miembros, tanto en lo que respecta a las iniciativas de la Comisión en materia de investigación como a los procedimientos consultivos con carácter preparatorio. El Comité estima que las medidas de concertación y coordinación con y entre los Estados miembros y las regiones que se refieren a prioridades específicas o a proyectos de infraestructuras son igualmente importantes y pertinentes para conseguir mayor coherencia y optimizar la política europea de investigación. Por ello, la coordinación está también justificada en el caso de la creación de organizaciones de investigación europeas intergubernamentales para importantes proyectos e infraestructuras (véase el punto 3.8). La coordinación por parte de la Comisión se ejerce además en el marco de las medidas de fomento del Séptimo Programa Marco (véase punto 3.11).

3.14 Evitar el exceso de coordinación. No obstante, conviene desmarcarse claramente de toda posible veleidad de «*coordinación*» de la investigación europea, tanto como fin en sí misma como para una uniformización general, que se aplique en detalle con un enfoque ascendente y que se refiera también a las instituciones de investigación o a las empresas. Esta manera de proceder, por ejemplo con la intención declarada de evitar la doble investigación⁽¹⁹⁾ y la fragmentación, reduciría la pluralidad necesaria de los enfoques y métodos de investigación (véase en particular el punto 4.8) y causaría una actitud de rechazo por parte de los investigadores y de las instituciones, así como de las industrias en cuestión, limitando así el éxito previsto de la coordinación.

⁽¹⁹⁾ Ya en su Dictamen «Ciencia, sociedad y ciudadanos en Europa» CES 724/2001, el Comité señaló en su punto 4.7.5 que «Dado que es necesario probar la reproducibilidad de los resultados, los experimentos realizados en paralelo o repetidos por otros grupos de investigadores (experimentos efectuados, en general, con ayuda de técnicas o métodos diferentes) y que a menudo reciben el nombre de "investigación duplicada" constituyen un componente esencial del método y el progreso científicos. Constituye una garantía contra los errores o incluso contra las falsificaciones.».

En cualquier caso, habría que evitar dar la impresión de que el objetivo de la Comisión es dar una orientación centralizada a la investigación europea. Eso reforzaría las preocupaciones de los ciudadanos⁽²⁰⁾ acerca de una centralización excesiva en Bruselas. Se trata, por el contrario, de garantizar un balance equilibrado entre el marco comunitario, la autonomía y capacidad de decisión de los Estados miembros y la iniciativa y creatividad individual e institucional.

3.14.1 Pluralidad de los métodos, enfoques y temas elegidos. Sólo la pluralidad de los métodos, enfoques y temas elegidos puede dar lugar a mejores resultados, procedimientos e innovaciones. La pluralidad no es un derroche, sino un medio necesario para optimizar y evolucionar en la búsqueda de nuevos conocimientos y capacidades. El Comité recomienda consultar, en particular, al Consejo Europeo de la Investigación sobre esta cuestión importante de la delimitación de las competencias.

3.15 Otro objetivo: la eliminación de la burocracia. El Comité se remite a las numerosas advertencias que ha formulado y recomienda a la Comisión que integre la «*reducción de la burocracia*» en la futura agenda política del Espacio Europeo de Investigación como objetivo político primordial adicional. Es preciso desarrollar, junto con los Estados miembros y las instituciones de investigación, métodos que permitan simplificar o resumir para reducir al mínimo estricto el exceso de reglamentación y la profusión de obligaciones de informar, de procedimientos de solicitud, peritajes, procedimientos de evaluación o autorización, etc., que se exigen a nivel europeo, nacional, regional e institucional. Incluso la competición, que el Comité apoya, en pos de la excelencia aumenta el tiempo que los investigadores deben dedicar a los procedimientos administrativos y burocráticos. Por tanto, es más importante llegar a una solución global adecuada reduciendo y simplificando los procedimientos. El Comité ya llamó la atención⁽²¹⁾ sobre el hecho de que el temor de ver que algunas personas cometen errores o adoptan comportamientos inadecuados no debe entrañar un exceso de reglamentación y la parálisis para todos. Esto vale también para los métodos de trabajo de los organismos de financiación y los investigadores.

3.16 Un mercado laboral atractivo y mejores oportunidades profesionales. El Comité respalda el importante objetivo de crear un mercado de trabajo atractivo para los investigadores. Para ello es preciso configurar y mejorar las condiciones contractuales, la seguridad social y prestaciones sociales y la cohesión familiar de manera que los investigadores, por causa de, por ejemplo, una insuficiente remuneración, negociaciones de contrato dilatorias y excesivas incertidumbres en cuanto a la evolución futura de la carrera, no tengán la impresión de que se explota su idealismo y de que, en Europa, su inversión en una formación exigente y selectiva no puede traducirse de manera ventajosa en una carrera exitosa.

⁽²⁰⁾ Lüder Gerken y Roman Herzog en EUROPE'S WORLD, número estival de 2007.

⁽²¹⁾ DO C 256 de 27.10.2007.

3.16.1 Carencias en los Estados miembros. Es esencialmente en los Estados miembros donde se observan las principales deficiencias y evoluciones erróneas ⁽²²⁾. Por ello, el Comité exhorta muy especialmente a los Estados miembros y a los distintos interlocutores sociales a remediar estas carencias y a ofrecer, sobre todo a los jóvenes científicos, posibilidades de carrera atractivas en condiciones de competir con las oportunidades alternativas reservadas a universitarios de gran talento. Es la única manera de que los jóvenes de talento estén dispuestos a invertir su energía y su tiempo en unos estudios difíciles, exigentes y selectivos, y de contribuir así a subsanar el preocupante déficit de especialistas de alto nivel y de licenciados universitarios que sufre Europa en el ámbito científico y técnico.

3.16.2 Igualdad entre las mujeres y los hombres. El Comité confirma su compromiso en favor de la igualdad de oportunidades y de tratamiento entre los dos sexos. Tenemos necesidad de los mejores talentos, sean hombres o mujeres: lo que cuenta son las capacidades y los resultados (en el presente dictamen, los términos «científico», «investigador» e «ingeniero» se utilizan para designar indistintamente a hombres o a mujeres).

3.16.3 La movilidad entre instituciones, disciplinas, sectores y países. El Comité apoya también el objetivo, formulado en el Libro Verde, de mejorar sustancialmente la movilidad entre instituciones, disciplinas, sectores y países. A este respecto, se remite a las recomendaciones arriba mencionadas, así como a una recomendación pasada para que se cree un sistema atractivo de becas de estudio (año sabático) para el intercambio de personal entre el ámbito académico y el industrial.

3.16.4 La cohesión familiar. El Comité ya ha llamado la atención en reiteradas ocasiones sobre un aspecto especialmente importante de la promoción de la movilidad, a saber, la necesidad de permitir y fomentar la cohesión familiar. Este aspecto se refiere en particular a la actividad profesional del cónyuge (por ejemplo, las parejas con dos carreras), una escolaridad adecuada para los hijos, la asistencia durante el cambio o intercambio de apartamentos (compensación de los gastos incurridos, impuestos), etc.

3.17 Apertura del Espacio Europeo de Investigación al mundo. Uno de los objetivos especialmente importantes del Libro Verde es la apertura del Espacio Europeo de Investigación al mundo. El Comité respalda plenamente este objetivo. Su cumplimiento será una prueba fundamental del éxito de la Estrategia de Lisboa.

3.17.1 El atractivo como criterio decisivo. No obstante, más allá de una apertura de principio, en su aspecto más formal, y en muchos sentidos ya realizado, el atractivo que ejerce el Espacio Europeo de Investigación es un criterio decisivo: si la primera etapa que se impone consiste en invitar a científicos internacionales de alto nivel, es necesario a continuación procurar que vengan realmente y, en el caso de los científicos

Europeos que trabajan en países extracomunitarios, asegurarse que más tarde volverán a Europa.

3.17.2 Frenar la fuga de cerebros. Sólo cuando la fuga de cerebros, desgraciadamente tan evidente hoy en día, se frene, no sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos, es decir, respecto a los científicos e ingenieros más importantes y dotados del mundo, se podrá considerar alcanzado este objetivo. No obstante, para conseguirlo es preciso reunir todos los factores esenciales: nivel, equipamiento, condiciones laborales, condiciones marco fiables, posibilidades de desarrollo personal, libertad de maniobra, ingresos personales (incluidas las prestaciones sociales) y reconocimiento social.

3.18 Mantener los éxitos iniciales. A pesar de las lagunas que subsisten y de las tareas que quedan por realizar, el Comité observa con satisfacción que los esfuerzos realizados hasta ahora por la política europea de investigación para establecer el Espacio Europeo de Investigación han dado sus primeros frutos, y que en general va en el buen sentido. Por eso, es importante proseguir el desarrollo acometido garantizando que el potencial de I+D europeo siga aumentando rápida y sólidamente, a través de una política de ayudas orientada a la competencia, garantizando su conexión en red y aprovechando su capacidad de integración y, en particular, creando condiciones marco y oportunidades profesionales interesantes y seguras (pero sin exceso de reglamentación ni centralización). **El Espacio Europeo de Investigación debe convertirse en un concepto con proyección mundial.**

3.19 El Espacio europeo del conocimiento. El Comité ya ha destacado en varias ocasiones que el Espacio Europeo de Investigación debería complementarse con un Espacio Europeo del Conocimiento ⁽²³⁾. Una de las razones esenciales era la voluntad de crear una sociedad europea del conocimiento, para lo cual es necesario que todos los ciudadanos dispongan de una formación sólida y que los científicos e ingenieros se beneficien de una formación específica de alto nivel. Al respecto reviste también gran importancia el aprendizaje permanente y autodidacta. En el mencionado dictamen, referido al Espacio Europeo de Investigación, se subraya igualmente la necesidad de una «gestión de los conocimientos» adecuada que debe garantizar la documentación, clasificación, difusión, accesibilidad y la conservación de los conocimientos adquiridos. La investigación y el desarrollo se basan en los conocimientos adquiridos para crear nuevos conocimientos.

3.19.1 La gestión de los conocimientos y la técnica. La gestión de los conocimientos también es importante para conocer y aplicar los procedimientos técnicos de manera segura ⁽²⁴⁾, con el fin de garantizar su utilización óptima y segura, reducir los riesgos al máximo y no poner en peligro a la población. En cooperación con las distintas organizaciones internacionales competentes, la Comisión debería adoptar nuevas iniciativas en este sector y promover los programas de investigación necesarios.

⁽²³⁾ Véase en particular su dictamen «La inversión en conocimiento e innovación» INT/325 (DO C 256 de 27.10.2007).

⁽²⁴⁾ Véase, por ejemplo, IAEA Proceedings of the International Conference on Knowledge Management in Nuclear Facilities (Actas de la Conferencia Internacional sobre gestión del conocimiento en instalaciones nucleares), junio de 2007.

⁽²²⁾ Por ejemplo, el nuevo convenio colectivo celebrado en el servicio público alemán es claramente hostil a la movilidad.

3.19.2 **Manuales y obras generales.** Si se quiere conservar el saber, organizar los conocimientos y ofrecer una formación de alto nivel, es esencial disponer de buenos textos escolares, obras generales y manuales. La redacción de tales obras exige experiencia, tiempo y trabajo, y libertad con relación a otras trabas. El Comité propone que esta actividad esté integrada en la lista de las medidas que deben financiarse, especialmente porque este trabajo laborioso no aporta habitualmente beneficios comerciales a los autores.

4. Observaciones especiales sobre las cuestiones del Libro Verde

El Comité aborda a continuación de manera específica algunas de las 35 cuestiones planteadas en el Libro Verde, en la medida en que esos temas no han sido abordados en el capítulo 3. Por razones de concisión, no se reproduce el texto de la mayoría de estas cuestiones; no obstante, se invita al lector a remitirse al Libro Verde.

4.1 De la cuestión 1 a la 3: **Elementos de la idea del Espacio Europeo de Investigación.** Una condición esencial es la existencia de un clima abierto respecto a la investigación y el desarrollo, en condiciones de percibir y apreciar su importancia determinante para el bienestar, la competitividad, el progreso y la cultura. También es importante que haya suficiente comunicación entre las distintas disciplinas científicas, en particular entre las ciencias naturales y humanistas, incluidos los intentos de llegar a un acuerdo sobre los principios metódicos. Es también un requisito para que las condiciones marco requeridas puedan crearse y puedan fijarse las prioridades en todos los niveles políticos. La Comisión y los Estados miembros, además, pueden fomentar más intercambios de experiencias entre la comunidad científica y la sociedad civil en general por medio de simposios y conferencias con mayor frecuencia que antes, y promover el Espacio Europeo de Investigación. A este respecto, los medios de comunicación deben desempeñar también un papel de importancia, aunque se debería dar prioridad a la información y no a la opinión. El Comité apoya la voluntad de la Comisión de mantener un *debate público y adoptar otras medidas*.

4.2 Cuestiones 8 y 10: **Doctorados.** Conviene comenzar por los jóvenes científicos en posesión de un título universitario adecuado, es decir, los que hacen un doctorado. En efecto, no se trata de estudiantes o aprendices⁽²⁵⁾, sino de profesionales que tienen una importancia esencial en el sector de investigación y la enseñanza. La investigación y la enseñanza constituyen, con la redacción de estudios científicos, la participación en conferencias, seminarios y universidades de verano, la mejor formación continua que hay. Así pues, es necesario fomentar firmemente las participaciones en estas actividades y hacerla posible. Es conveniente promover, suscitar y recompensar el sentido de iniciativa y autonomía, dos cualidades que no se desarrollan en el contexto escolar.

4.3 Cuestión 12 y siguientes: Empezar con el IET y sus distintas «comunidades del conocimiento y la innovación» y extraer conclusiones de los resultados.

⁽²⁵⁾ La utilidad de un trabajo de doctorado es demostrar la capacidad del interesado para ejercer una actividad científica de manera autónoma.

4.3.1 Cuestión 18: Conviene, en un primer momento, adquirir experiencia con casos concretos. Es también importante clarificar las cuestiones vinculadas a los riesgos y responsabilidades, por ejemplo en caso de pérdida de un socio.

4.3.2 Cuestión 19: Es necesario en primer lugar inspirarse en las experiencias que se derivan de iniciativas ya existentes en los Estados miembros, por ejemplo los «institutos virtuales» en las organizaciones de investigación. Por lo demás, conviene adoptar un enfoque ascendente.

4.3.3 Cuestión 20 i): Cabe pedir a las instituciones interesadas que formulen propuestas.

4.3.4 Cuestión 20 ii): **No hay criterios objetivos mensurables.** Sobre este punto, el Comité emite reservas muy serias. En efecto, cabe temer que se de prioridad a criterios cuantitativos «objetivamente mensurables», que sólo existen muy raramente en el ámbito de la investigación⁽²⁶⁾. Aunque estos criterios pueden ser útiles para el desarrollo orientado hacia productos, en el ámbito de la investigación en cambio favorecerían una visión a corto plazo y superficialidad (marketing de adquisición). Incluso los institutos de investigación industrial disponen de márgenes de maniobra para actividades de investigación a largo plazo y orientadas hacia la investigación básica, cuya importancia se demuestra precisamente en los institutos que tienen más éxito⁽²⁷⁾, pero que es difícil de «justificar utilizando procedimientos de evaluación predefinida y basados esencialmente en criterios cuantitativamente mensurables». A este respecto, el Comité se remite a las observaciones formuladas en un dictamen anterior⁽²⁸⁾.

4.4 Con respecto a la cuestión 21: **puesta en común de conocimientos: Datos brutos.** Se trata de una cuestión compleja y delicada. Afecta a los datos brutos (¿en qué lugar de la cadena surgen los «datos brutos»? Su exactitud a menudo debe ser aún comprobada o evaluada por la persona que realiza inicialmente el experimento; se refiere a la relación de confianza individual entre investigadores⁽²⁹⁾, pero falta la comprensión de los procesos experimentales e interpersonales (capacidad para trabajar en equipo, competencia, prioridad, etc.) entre investigadores; es importante prever incentivos para poner en común directamente los conocimientos. A este respecto, la palabra clave es la reproductividad de los resultados. Se desaconseja totalmente adoptar un enfoque reglamentario descendente, y, sobre todo, a escala europea; en su caso, sería útil elaborar recomendaciones sobre la duración mínima de conservación de los datos brutos y sobre el órgano que es responsable. Independientemente de eso (véase también el punto 3.19.1) se plantea la cuestión de una «gestión de los conocimientos», en particular para garantizar que no se pierden. Llegado el caso, el Consejo Europeo de Investigación también debería examinar esta cuestión.

⁽²⁶⁾ Véase, por ejemplo, «Erwägen, Wissen, Ethik» (EWE) Jg. 18/2007 cuaderno 1, p. 12, capítulo 3.4 — ISSN 1610-3696.

⁽²⁷⁾ Por ejemplo, las actividades de investigación sobre la radiación cósmica de fondo en BELL y sobre los superconductores de alta temperatura en IBM.

⁽²⁸⁾ Véase el punto 7.5 del dictamen DO C 256 de 27.10.2007.

⁽²⁹⁾ En el ámbito de la investigación fundamental, esto se refiere principalmente a la cuestión de la prioridad de un descubrimiento o de una idea en el contexto de su aplicación, pero también del punto de vista de las patentes.

4.4.1 Nuevamente la cuestión 21: **Mayor dificultad de acceso a la información y de intercambio de información.** Estas cuestiones plantean, no obstante, otro problema, a saber, el acceso rápido y sin restricciones a la información ya publicada en revistas especializadas. Sobre la base de la interpretación actual de los derechos de autor, no existe acceso gratuito a las bibliotecas en línea y ya no se permite transmitir copias electrónicas. En consecuencia, el rápido acceso a los datos archivados de importante bibliografía científica y técnica se limitará así masivamente, con lo cual se obstaculizarán considerablemente los intercambios y los avances científicos.

4.4.2 **El libre acceso.** El Comité, por consiguiente, exhorta a la Comisión a que considere la cuestión y busque nuevas y mejores soluciones. Una posibilidad podría ser crear sistemas de información de acceso libre⁽³⁰⁾, por ejemplo en estudios especializados reconocidos en acceso libre con revisión *inter pares* (véase también más abajo).

4.4.3 Sobre la cuestión 23: **Período de gracia.** A este respecto, el Comité ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en favor de un periodo de gracia, con el fin de reducir el conflicto con la siguiente alternativa: «publicar cuanto antes» (los científicos son evaluados por su publicación) o «registrar primero la patente».

4.5 Cuestiones 25 a 29: en cuanto a la **optimización de los programas y prioridades de investigación**, sería necesario, en general, basarse en las experiencias registradas hasta ahora con Era-Net.

4.5.1 Sobre la cuestión 25: **Principios de evaluación.** La cuestión relativa a los principios comunes (por estos términos se entiende muy probablemente «principios armonizados») para la revisión *inter pares*, la garantía de calidad y la evaluación atañe a un tema difícil, puesto que, por una parte, no existe método de evaluación perfecto, sino métodos más o menos buenos y, por otra parte, los distintos institutos de investigación aplican procedimientos diferentes, al menos en los detalles, razón por la cual es necesario que el criterio sea el éxito (relativo) de estos distintos métodos. Por eso, en este punto, el Comité expresa su reserva de principio en cuanto a la armonización deseada. La revisión *inter pares* es sin duda alguna el mejor procedimiento⁽³¹⁾, pero su calidad y su eficacia dependen en gran parte de detalles⁽³²⁾. Sería necesario evitar sobre todo tratar las cosas de manera superficial, lo cual ocurre a menudo con las continuas y múltiples evaluaciones que se exigen hoy en día. Conviene aplicar el siguiente principio: reducir el número de evaluaciones, pero realizarlas con mayor profundidad.

⁽³⁰⁾ Véase, por ejemplo:

<http://www.open-access.net/RMK>.

⁽³¹⁾ En general: cuanto más innovadores (apartados de la norma) sean los procedimientos, ideas, medidas o modelos, menos posibilidades tendrá la revisión *inter pares* de emitir un juicio acertado. Por este motivo es tan importante que exista pluralidad (punto 3.14.1) de los enfoques y métodos que compitan.

⁽³²⁾ Véanse a este respecto varios artículos parecidos en el estudio «Forschung und Lehre» (Deutscher Hochschulverband) 6/07, ISSN: 0945-5604: www.forschung-und-lehre.de

4.5.2 Nuevamente sobre la cuestión 25 y también otros aspectos: **Colaboradores competentes.** En particular es indispensable que las instituciones que fomentan la investigación, incluidos los servicios de la Comisión, cuenten con personal científico altamente especializado y experimentado que conozca perfectamente el sector que corresponda y esté al corriente de sus especificidades, sus «iguales» y su «comunidad» específica (así pues, la rotación regular de puestos es contraproducente). También aquí cabe señalar que el temor a errores o comportamientos inadecuados de algunos no debe llevar a un exceso de reglamentación o debilitamiento de la actividad de todos. En este sentido también sería necesario seguir el ejemplo de instituciones investigación que hayan obtenido resultados especialmente positivos al respecto.

4.5.3 Sobre la cuestión 26: **Simplificación.** La simplificación de las normas y procedimientos para evitar que los investigadores deban soportar cargas administrativas excesivas, etc., es un objetivo reivindicado a menudo. El Comité, no obstante, es consciente de que su alegato general en favor del pluralismo y del enfoque ascendente podría juzgarse un tanto contradictorio con la petición imperativa de simplificar y reducir la burocracia. Por eso respalda la adopción de un enfoque coordinado (véase también el punto 3.15), con evaluaciones comunes de todas las acciones en las que la Comunidad participa — o debería participar — de manera determinante por medio de sus programas de apoyo. En lo que respecta a la elección de los procedimientos de evaluación, debería consultarse al Consejo Europeo de Investigación.

4.5.4 Sobre la cuestión 29: **Participación de las organizaciones intergubernamentales de investigación.** Cuestión 29. El término «participar» debe precisarse. La participación en órganos de consulta parece útil en caso de cofinanciación por parte de la Comunidad. Y ocurre lo mismo en los órganos de vigilancia. En cambio, el Comité desaconseja claramente la participación en los órganos ejecutivos directos.

4.6 Sobre las cuestiones 30 y 31: **Apertura al mundo de la cooperación internacional en ciencia y tecnología.** El Comité respalda plenamente el objetivo de la política de investigación. Respecto a los instrumentos, cabe establecer una distinción entre los programas que exigen grandes equipamientos, como los aceleradores, instalaciones de fusión, satélites, canales de viento, etc., y los programas distribuidos entre varios centros o aparatos. Habría que basarse en gran parte en ejemplos ya existentes y sus experiencias correspondientes, aunque, al generalizar, se corre el riesgo de no tener en cuenta la diversidad de los casos concretos. En general, el Comité considera que ya existen en este sector mecanismos, o precedentes, que funcionan, de modo que no debería ser necesario crear nuevos instrumentos.

4.7 **Observación general relativa a las cuestiones planteadas.** Las cuestiones planteadas dan la impresión de que la Comisión busca normas generales que sean aplicables a todos los casos particulares que se plantean. El Comité expresaría en ese caso sus mayores reservas ante tal actitud (véase también el punto 3.14.1).

4.7.1 **No a la armonización, sí a un margen de maniobra y un enfoque ascendente.** Por eso conviene rechazar toda tentativa de armonización demasiado importante. La uniformización, en efecto, impide emplear, inicialmente de manera empírica, las buenas prácticas a través de la apertura a la competencia — posible en un contexto de enfoque ascendente — los distintos métodos, procedimientos y enfoques culturales y, así, aprovechar las ventajas de un desarrollo evolutivo. Es la única manera de descubrir qué método es especialmente exitoso, merece apoyo y puede servir de ejemplo a otros.

4.7.2 **Los mecanismos en vigor son suficientes.** Los mecanismos existentes, tanto a nivel político como en los programas y proyectos, ya ofrecen un margen de maniobra adecuado y suficiente a tal efecto. Más adelante podrán introducirse o adaptarse otras medidas y normas, en el momento oportuno y

en la medida necesaria si existe una necesidad específica bien fundada.

4.8 **Instrumentos comunitarios actuales de fomento y coordinación.** El Comité, en cambio, recomienda que se definan normativas generales, claras y comprensibles referentes a los numerosos instrumentos comunitarios de apoyo y coordinación de I+D. A tal efecto, sería útil que la Comisión elaborara una lista completa y descriptiva (con un método de empleo comprensible) de todos los instrumentos y formas de apoyo y coordinación de que dispone en materia de I+D. Tal lista permitiría ver nítidamente si el número creciente de instrumentos permite garantizar que las tareas están suficientemente claras y delimitadas y si los instrumentos son transparentes y accesibles para los usuarios potenciales, al igual que para los funcionarios de la Comisión, o si por el contrario deben redefinirse.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por la que se crea la empresa común para la iniciativa sobre medicamentos innovadores»

COM(2007) 241 final — 2007/0089 (CNS)

(2008/C 44/02)

El 11 de junio de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión 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 4 de octubre de 2007 (ponente: Sr. DANTIN).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Se considera, con razón, que la industria farmacéutica constituye un sector estratégico fundamental y que sus productos contribuyen decisivamente a la salud y al bienestar de los ciudadanos europeos. Además, es importante desde el punto de vista del empleo.

1.2 Vista la situación de declive de la investigación farmacéutica europea, la opción de crear la empresa común para la iniciativa sobre medicamentos innovadores (EMPRESA COMÚN IMI) está especialmente justificada. El Comité celebra y respalda esta decisión, sobre todo porque supone una verdadera asociación entre los sectores público y privado.

1.3 La misión de la EMPRESA COMÚN IMI debería centrarse en los siguientes aspectos esenciales:

- mejorar las previsiones en materia de seguridad y eficacia de los nuevos medicamentos, sobre todo en las fases previas a los ensayos clínicos;
- evitar, mediante sistemas de gestión y de conocimiento de las fases de la investigación, el derroche de recursos que supone la duplicación actual de las actividades, tanto en el sector público como en el privado;
- colmar las lagunas en materia de cualificación fomentando cursos para adecuar la formación de los empleados a las cualificaciones requeridas en el sector de la investigación farmacéutica;
- construir un instrumento que garantice las sinergias necesarias para coordinar los proyectos de investigación emprendidos por la EMPRESA COMÚN IMI con las actividades nacionales y europeas para contribuir a establecer en este ámbito el Espacio Europeo de la Investigación.

1.4 El CESE se congratula de la amplia consulta efectuada previamente a la elaboración del Reglamento objeto de examen y respalda la orientación anunciada de presentar un informe anual sobre los resultados de la EMPRESA COMÚN IMI. Por el contrario, el Comité lamenta la falta de balance detallado del funcionamiento y de los resultados obtenidos por las antiguas plataformas tecnológicas europeas.

1.5 El Comité considera que, habida cuenta de la multiplicidad de fuentes de financiación y de participantes, así como del importante volumen de recursos comunitarios movilizados, convendría definir mejor el empleo y la atribución de los productos finales de investigación en relación con la propiedad intelectual y la cuestión de las patentes.

1.6 El CESE estima conveniente plantearse el establecimiento de mecanismos que favorezcan el retorno de las inversiones comunitarias. Además, convendría prever que los beneficios derivados de las investigaciones se dediquen a inversiones localizadas en el territorio comunitario.

2. Introducción

2.1 La Propuesta de Reglamento que nos ocupa tiene por objeto lanzar las primeras asociaciones entre el sector público y privado en materia de I+D. Define una de las dos primeras iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) referida a los medicamentos innovadores ⁽¹⁾.

2.2 El objetivo de las ITC consiste en que la industria, las organizaciones de investigación, los Estados miembros y la Comisión pongan en común sus recursos, en todo o en parte, con vistas a programas de investigación específicos.

2.3 Contrariamente a la estrategia tradicional que consiste en financiar los proyectos caso por caso con cargo a fondos públicos, las ITC se refieren a programas de investigación a gran escala dotados de objetivos estratégicos de investigación comunes. Este nuevo enfoque debería crear una masa crítica para la investigación e innovación europeas, consolidar la comunidad científica en los principales ámbitos estratégicos y armonizar la financiación de los proyectos para poder explotar más rápidamente los resultados de la investigación. Las ITC se centran en áreas determinantes respecto de las cuales los instrumentos actuales no presentan ni la escala ni la agilidad necesarias para mantener a Europa a la cabeza de la competencia mundial. Se trata de ámbitos en los que la financiación de la investigación con cargo a fondos nacionales, comunitarios y privados puede aportar un importante valor añadido, en particular, favoreciendo el aumento de la inversión privada en investigación y desarrollo.

2.4 Con la ITC sobre medicamentos innovadores (IMI) se pretende apoyar el desarrollo de nuevos conocimientos, instru-

mentos y métodos que permitan ofrecer más rápidamente medicamentos más eficaces y seguros.

2.5 Mediante un modo de financiación novedoso, la IMI debería contribuir a aumentar la inversión privada en I+D e intensificar la transferencia de conocimientos entre las universidades y empresas, así como favorecer la participación de las PYME en la investigación europea.

3. Contexto

3.1 Durante los últimos diez o quince años, la investigación farmacéutica europea ha sufrido un progresivo declive. Mientras que en EE.UU. la investigación en I+D se multiplicó por 4,6 entre 1990 y 2005, en Europa el cociente equivalente fue de sólo 2,8. Las empresas transfieren cada vez más a menudo sus unidades punteras de investigación a países no comunitarios, especialmente a EE.UU. y, más recientemente, a Asia.

3.1.1 Esta situación puede acarrear graves consecuencias para la competitividad europea, pues la innovación y las tecnologías punta son una de las claves del crecimiento económico a largo plazo. Ésta es una de las razones por las que se ha escogido el ámbito de los «medicamentos innovadores» para crear una ITC.

3.2 Mientras que los gobiernos conciben sus actuaciones a escala nacional, la industria tiene una visión global. Grandes países como EE.UU. o China tienen una estrategia de inversión unificada que permite a las empresas hacer mejores planificaciones y atraer recursos. En Europa, las administraciones nacionales no coordinan sus inversiones en I+D y las empresas farmacéuticas tienen que emplear recursos para adaptar sus actividades a las situaciones locales.

3.3 Mediante una acción legislativa comunitaria se puede establecer un programa de I+D específico y coherente que aproveche todas las fuentes de inversión en I+D (pública y privada) a escala europea y modificar así el contexto a favor de la Unión Europea. Tal es el objetivo del Reglamento sometido a examen.

4. Propuesta de la Comisión

4.1 La Propuesta de Reglamento por la que se crea la empresa común para la iniciativa sobre medicamentos innovadores [COM(2007) 241] emana de las disposiciones del Séptimo Programa Marco (7º PM) adoptado mediante la Decisión nº 1982/2006/CE. En ella se prevé una contribución comunitaria para crear asociaciones publico-privadas a largo plazo, a escala europea, en el ámbito de la investigación.

4.2 Dichas asociaciones revestirán la forma de iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) y proceden de las antiguas plataformas tecnológicas europeas (PTE).

⁽¹⁾ La otra ITC concierne a los «sistemas de computación empotrados». Véase, al respecto, el Dictamen INT/364.

4.3 En su Decisión nº 971/2006/CE relativa al programa específico «Cooperación», el Consejo destacó la necesidad de establecer asociaciones público-privadas y determinó seis ámbitos en los que resulta adecuado crear iniciativas tecnológicas conjuntas para imprimir un nuevo impulso a la investigación europea, como:

- hidrógeno y pilas de combustible;
- aeronáutica y transporte aéreo ^(?);
- **medicamentos innovadores**;
- sistemas informáticos incorporados ^(?);
- nanoelectrónica ⁽⁴⁾;
- Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES).

4.4 En el marco de esta estrategia general, el Reglamento objeto de la Propuesta COM(2007) 241 que nos ocupa prevé la aplicación de la **iniciativa tecnológica conjunta sobre medicamentos innovadores (ITC IMI)** mediante la creación de una **empresa común para la iniciativa sobre medicamentos innovadores (EMPRESA COMÚN IMI)**.

4.5 Con arreglo a los objetivos de la Comisión, la creación de una empresa común en materia de medicamentos innovadores debería favorecer la participación de agentes que actualmente no están en condiciones de desarrollar programas de investigación que presenten una complejidad y costes elevados (universidades, PYME, centros clínicos, organismos públicos, etc.).

4.6 Para crear la EMPRESA COMÚN IMI, actuarán como miembros fundadores la Comunidad Europea, representada por la Comisión, y la Federación Europea de Asociaciones e Industrias Farmacéuticas (EFPIA). En su calidad de organismo comunitario, estará regulada por un Reglamento del Consejo en virtud del artículo 171 del Tratado. Podrán participar los Estados miembros y los países asociados al 7º PM, así como cualquier entidad jurídica que actúe en el ámbito de la I+D, siempre que contribuya a su financiación.

4.7 Este programa dispondrá de un presupuesto de 2 000 millones de euros que deberán invertir a partes iguales, en un plazo de siete años, la Comisión (con cargo al 7º PM, en virtud del artículo 54 del Reglamento nº 1605/2002 del Consejo) y las empresas afiliadas a la EFPIA, que facilitarán prioritariamente personal, equipo, bienes fungibles, etc.

4.8 La EMPRESA COMÚN IMI respaldará concretamente las actividades de investigación desarrolladas en los Estados miembros y los países asociados al 7º PM. La contribución comunitaria de mil millones de euros se destinará exclusivamente a apoyar las actividades de las PYME y universidades que puedan aprovecharse en el ámbito farmacéutico. Las grandes empresas participantes invertirán una cantidad equivalente mediante la asunción del coste de la parte de la investigación que se les encomiende e implicando en ella a las PYME y universidades.

4.9 La EMPRESA COMÚN IMI constituye un órgano internacional dotado de personalidad jurídica a efectos del artículo 2 de la Directiva 2004/17/CE y del artículo 15 de la Directiva 2004/18/CE. Tendrá su sede en Bruselas y sus actividades cesarán a finales de diciembre de 2017, salvo prolongación por el Consejo.

5. Observaciones generales

5.1 En el informe «Crear una Europa innovadora» se indica, con razón, que la industria farmacéutica constituye un sector estratégico fundamental y que sus productos contribuyen decisivamente a la salud y al bienestar de los ciudadanos europeos. Fundamentalmente, el empleo racional y adecuado de los productos farmacéuticos ayuda a mejorar la calidad de vida.

5.2 Además, la industria farmacéutica aporta una contribución significativa a Europa en términos de empleo. En 2004, este sector contaba con 612 000 empleados, de los cuales 103 000 altamente cualificados en el sector de la investigación científica.

El papel de la EMPRESA COMÚN IMI

5.3 La creación de la EMPRESA COMÚN IMI responde principalmente a la necesidad reconocida de afrontar el declive de la investigación farmacéutica europea y de invertir tal tendencia, que la Comisión ya observó en su Comunicación de 1 de julio de 2003 «Una industria farmacéutica europea más fuerte en beneficio del paciente — Un llamamiento para la acción».

5.4 Para ello es indispensable modificar las pautas tradicionales de colaboración bilateral. Actualmente, es necesario un nuevo planteamiento a escala europea, en el que colaboren de forma directa con el sector farmacéutico las universidades, las PYME interesadas y los organismos públicos con arreglo a las disposiciones financieras del 7º PM.

5.5 La misión de la EMPRESA COMÚN IMI debería centrarse en los siguientes aspectos esenciales:

- mejorar las previsiones en materia de seguridad y eficacia de los nuevos medicamentos, sobre todo en las fases previas a los ensayos clínicos;
- evitar, mediante sistemas de gestión y de conocimiento de las fases de investigación, el derroche de recursos que supone la duplicación actual de las actividades, tanto en el sector público como en el privado;
- colmar las lagunas en materia de cualificación impulsando cursos para adecuar la formación de los empleados a las cualificaciones requeridas en el sector de la investigación farmacéutica;
- construir un instrumento que garantice las sinergias necesarias para coordinar los proyectos de investigación emprendidos por la EMPRESA COMÚN IMI con las actividades nacionales y europeas para contribuir a establecer en este ámbito el Espacio Europeo de la Investigación.

^(?) INT/369.

^(?) INT/364.

⁽⁴⁾ INT/370.

6. Observaciones específicas

6.1 El CESE toma nota con satisfacción de la amplia consulta efectuada previamente a la elaboración de este Reglamento y respalda el establecimiento de programas de formación adecuados para alcanzar la profesionalidad necesaria en un sector esencial para la economía europea y la calidad de vida de los ciudadanos.

6.2 Como se indica en el punto 4.2, las ITC proceden de las antiguas «plataformas tecnológicas europeas» (PTE). Ahora bien, rara vez alcanzaron éstas el objetivo de impulso estratégico de la investigación europea que se les encomendó. La creación de las ITC se deriva de la comprobación del fracaso parcial de la misión asignada a las PTE que consistía fundamentalmente en aportar a la industria una contribución esencial en materia de competitividad.

6.2.1 Dicho esto, el CESE echa en falta, en la Propuesta de la Comisión, una descripción más detallada de los trabajos efectuados anteriormente por las plataformas tecnológicas europeas (PTE); no se hace balance alguno, no se evocan los resultados obtenidos ni figura ninguna referencia bibliográfica.

6.2.2 Por ello, tratándose de las ITC, el Comité respalda la orientación anunciada de presentar un informe anual sobre los resultados y avances registrados.

6.3 No obstante, el CESE se muestra favorable a la creación de la empresa común para la iniciativa sobre medicamentos innovadores. En efecto, presenta, en general, las características esenciales para impulsar de nuevo la investigación farmacéutica europea gracias a una verdadera asociación entre los sectores

público y privado. Esta iniciativa es coherente con los objetivos de la Estrategia de Lisboa que prevé invertir cantidades equivalente al 3 % del PIB en actividades de I+D, dos tercios de las cuales deberán ser aportadas por el sector privado.

6.3.1 Sin embargo, habida cuenta del sistema de financiación múltiple establecido y del importante volumen de recursos comunitarios movilizados, el Comité estima conveniente definir mejor el empleo y la atribución de los productos finales de la investigación. A tal efecto, la cuestión de las patentes y de la propiedad intelectual en el sentido definido por el Reglamento y su anexo, que se limita a evocar determinados principios, debería precisarse y explicitarse mejor, ya que podría convertirse en uno de los aspectos delicados del desarrollo armonioso de la EMPRESA COMÚN IMI.

6.3.2 La mayoría de los grandes grupos industriales farmacéuticos implantados en Europa son de dimensión mundial. Además, habida cuenta de la elevada financiación comunitaria, convendría plantearse el establecimiento de mecanismos que favorezcan el retorno de la inversión comunitaria. Desde ese punto de vista, evitando crear obstáculos al empleo de medicamentos innovadores en los países no comunitarios, cabría prever en el Reglamento que todas las fases de la investigación, así como la producción de las moléculas que de ella se deriven, se desarrollen en el territorio de la Unión. Además, las mismas disposiciones deberían establecer que los beneficios derivados de las investigaciones impulsadas financieramente por la EMPRESA COMÚN IMI se dediquen a inversiones localizadas en el territorio comunitario.

Bruselas, 4 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la “empresa común ARTEMIS” para ejecutar una iniciativa tecnológica conjunta sobre sistemas de computación empotrados»

COM(2007) 243 final — 2007/0088 (CNS)

(2008/C 44/03)

El 11 de junio de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión 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 4 de octubre de 2007 (ponente: Sr. DANTIN).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE aprueba, en líneas generales, la estrategia de la Comisión. En efecto, considera que la reactivación de las inversiones en I+D es un medio adecuado para ofrecer a las empresas europeas un marco de referencia seguro gracias a un nuevo instrumento que permite superar la actual fragmentación de la financiación comunitaria y evita una dispersión de los programas que hacía casi imposible la evaluación de los resultados.

1.2. El Comité aprueba el enfoque de que los resultados de ARTEMIS se presenten anualmente. Por otra parte, el CESE lamenta que falte un balance detallado sobre el funcionamiento de las antiguas plataformas tecnológicas europeas y sus resultados.

1.3. En opinión del Comité, la empresa común ARTEMIS, que se basa en una asociación público-privada, constituye un punto de apoyo sólido para la creación de un espacio europeo de investigación y una contribución decisiva a la competitividad de las empresas europeas.

1.4. Al pronunciarse favorablemente sobre la propuesta, el CESE quiere, sobre todo, subrayar la importancia de la estrategia innovadora que se propone en materia de inversiones, que reagrupa los recursos de la Comunidad, las empresas, los Estados miembros y las estructuras de I+D participantes.

1.5. A la vista de este nuevo mecanismo de asociación de carácter innovador, que puede resultar complejo en lo que se refiere al uso de los productos de la investigación, el CESE se congratula de la importancia concedida a la propiedad intelectual en el artículo 24 del Reglamento sobre la empresa común, así como del detalle con que se aborda esta cuestión.

1.6. Por último, el CESE considera necesario:

— una auténtica simplificación de los procedimientos, a fin de suprimir el efecto negativo que tuvo la complejidad administrativa para anteriores programas de I+D;

— un programa de información que ayude a movilizar los recursos económicos necesarios;

— la instauración de programas de formación profesional que permitan adecuar las cualificaciones de los trabajadores a los puestos de trabajo creados por ARTEMIS, con el fin de crear las condiciones necesarias para garantizar el liderazgo industrial en este sector estratégico.

2. Introducción

2.1. El objetivo de la propuesta de Reglamento del Consejo es instaurar asociaciones público-privadas europeas en el ámbito de la I+D. En ella se establece una de las dos primeras iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC), relativa a los sistemas de computación empotrados ⁽¹⁾.

2.2. El objetivo de las ITC es posibilitar, de manera general, que la industria, los organismos de investigación, los Estados miembros y la Comisión puedan poner en común sus recursos en beneficio de programas de investigación específicos, ya sea en su totalidad o parcialmente.

2.3. Contrariamente a la estrategia tradicional, que consiste en que la financiación pública de los proyectos se concede caso por caso, las ITC se aplican a programas de investigación a gran escala que tienen objetivos estratégicos de investigación comunes. Este nuevo enfoque debería crear una masa crítica para la investigación y la innovación europeas, consolidar una comunidad científica en los principales ámbitos estratégicos y armonizar la financiación de los proyectos, a fin de que los resultados de la investigación puedan explotarse más rápidamente.

2.4. Esta propuesta establece el marco jurídico por el que se crea ARTEMIS, la ITC sobre los sistemas de computación empotrados.

⁽¹⁾ La otra ITC se refiere a los medicamentos innovadores. Véase, en este contexto, el dictamen INT/363.

2.5. La ITC ARTEMIS se aplica a los ordenadores invisibles (sistemas empotrados) que hacen funcionar un gran número de dispositivos, desde los automóviles y los aviones hasta los sistemas de telefonía y las redes de energía, así como un gran número de electrodomésticos, como lavadoras, televisores, etc.

2.6. Según las previsiones, habrá más de 16 000 millones de procesadores empotrados de aquí a 2010 y más de 40 000 millones en 2020. En 2010, el porcentaje correspondiente a estos equipos y programas empotrados invisibles alcanzará entre el 30 y el 40 % del valor de los nuevos productos: por ejemplo, un 41 % en la electrónica de consumo, un 37 % en las telecomunicaciones, un 36 % en los automóviles y un 33 % en los equipamientos sanitarios.

2.7. El presupuesto de ARTEMIS consagrado a la investigación ascenderá a un total de 2 700 millones de euros a lo largo de siete años. Un 60 % debería proceder de la industria, 410 millones de euros provendrían de la Comisión y 800 millones de euros de los programas de los Estados miembros.

3. Contexto

3.1. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) tienen una importancia económica y social fundamental y desempeñan un papel esencial en la aplicación de la Estrategia de Lisboa revisada, que hace hincapié en que el conocimiento y la innovación en la Comunidad estimulan el crecimiento y el empleo.

3.2. A escala mundial, mientras que los gastos totales de I+D deberían aumentar en torno al 170 % en los próximos diez años, se prevé que los consagrados a los sistemas empotrados aumenten en un 225 %, pasando de 58 000 millones de euros en 2002 a 132 000 millones en 2015 ⁽²⁾.

3.3. En la UE, la I+D en el ámbito de las TIC representa aproximadamente un 18 % de los gastos totales en I+D, mientras que esta cifra asciende al 34 % en los Estados Unidos y al 35 % en Japón ⁽³⁾. En proporción al número de habitantes, los gastos en la UE ascienden a unos 80 euros por persona, mientras que esta cifra se sitúa en 350 euros en los Estados Unidos y 400 euros en Japón. La investigación sobre los sistemas empotrados es un componente de peso de la investigación en el ámbito de las TIC, ya que a ella se destinan, en Europa, 380 millones de fondos públicos y más del 50 % del presupuesto que las empresas consagran a la investigación sobre las tecnologías de la información y la comunicación.

3.4. Si quiere, el día de mañana, estar presente en este sector con un enorme potencial de desarrollo, la UE debe aumentar sus inversiones en este ámbito estratégico y darles mejor empleo, en vez de apoyarse en una estructura de investigación que conlleva una dispersión de los esfuerzos y una duplicación del trabajo. Hoy por hoy, las empresas de la UE no disponen de ningún marco adecuado para el desarrollo de las tecnologías y normas de apoyo necesarias.

3.4.1. De manera general, los progresos se ven frenados por la falta de coordinación de los objetivos de las empresas en materia de I+D, la duplicación del trabajo y un uso no óptimo de unos créditos a la investigación limitados.

3.4.2. El objetivo de la propuesta de la Comisión es modificar este contexto.

4. Propuesta de la Comisión

4.1. La decisión relativa a la creación de la empresa común ARTEMIS de que trata el documento COM(2007) 243 final emana de la Decisión nº 1982/2006/CE relativa al Séptimo Programa Marco, que prevé una contribución comunitaria para la creación de asociaciones público-privadas a largo plazo, a escala europea, en el ámbito de la investigación científica.

4.2. Estas asociaciones adoptan la forma de «iniciativas tecnológicas conjuntas» (ITC), y se derivan de las antiguas «plataformas tecnológicas europeas» (PTE).

4.3. En su Decisión nº 971/2006/CE del Consejo, relativa al Programa Específico «Cooperación» ⁽⁴⁾, la Comisión ha subrayado la necesidad de crear asociaciones público-privadas y ha definido seis ámbitos en los que la creación de iniciativas tecnológicas conjuntas resulta apropiada para reactivar la investigación en Europa. Se trata de los ámbitos siguientes:

- células de hidrógeno y pilas de combustible,
- aeronáutica y transporte aéreo ⁽⁵⁾,
- medicamentos innovadores ⁽⁶⁾,
- **sistemas de computación empotrados**,
- nanoelectrónica ⁽⁷⁾,
- GMES (vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad).

4.4. En el contexto de esta estrategia general, la propuesta de Reglamento COM(2007) 243 que se somete a examen prevé la puesta en práctica del Reglamento del Consejo relativo a la creación de la empresa común ARTEMIS para ejecutar una iniciativa tecnológica conjunta sobre los sistemas de computación empotrados.

4.5. La elección de una empresa que gira en torno al tema fundamental de la «incorporación de inteligencia» se inscribe en un ámbito estratégico del que forman parte sectores como los del automóvil, los electrodomésticos, los dispositivos de comunicación, los sistemas de control y los equipos ofimáticos.

4.6. Se prevé que, en estos sectores, la importancia de los sistemas empotrados para el control de los aparatos, que es ya considerable hoy por hoy, aumentará de manera significativa en el curso de los próximos cinco años: el porcentaje correspondiente a los sistemas empotrados en el valor del producto final debería alcanzar niveles del 35 al 40 %, y su número total debería alcanzar los 16 000 millones en 2010 y superar los 40 000 millones en 2020.

⁽²⁾ *Software Intensive Systems in the Future*, IDATE/TNO, 2005.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión «i2010 — Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo», Comisión Europea, 2005.

⁽⁴⁾ DOL 400 de 30.12.2006, p. 1.

⁽⁵⁾ INT/369.

⁽⁶⁾ INT/363.

⁽⁷⁾ INT/370.

4.7 La idea de establecer una ITC se explica principalmente por la voluntad de crear un programa europeo de investigación y desarrollo que ayude a la economía europea a conquistar un liderazgo mundial en los sistemas de computación empujados, que son un elemento de innovación indispensable en sectores cruciales para la competitividad y el desarrollo de las empresas europeas.

4.8. Según la Comisión, una iniciativa como ARTEMIS es fundamental para evitar que se reproduzca en la industria europea lo ocurrido con el sector de la informática de mesa e Internet cuando, precisamente por falta de inversiones en materia de investigación e innovación, la producción se desplazó fuera de Europa (Estados Unidos, Japón, etc.).

4.9. La creación de una ITC ARTEMIS ha estado precedida por una amplia consulta a las partes interesadas y una serie de iniciativas y conferencias importantes a nivel comunitario. Los objetivos y las misiones de esta iniciativa se han sometido de manera preliminar al juicio de los medios universitarios y las empresas, que han enriquecido la propuesta con su experiencia en el ámbito de los sistemas empujados. Los Estados miembros han reconocido que sólo el nivel comunitario puede responder a los retos futuros.

4.10. *Fundamento jurídico*

La propuesta se compone de un Reglamento del Consejo seguido de un anexo con los Estatutos de la empresa común, sobre la base del artículo 171 del Tratado. La empresa común será un órgano comunitario, y aunque su presupuesto esté sujeto al artículo 185 del Reglamento 1605/2002 del Consejo, deberá tener en cuenta los rasgos específicos de esta iniciativa, en la medida en que se trata de asociaciones público-privadas con una contribución importante del sector privado, que es, como mínimo, igual a la del sector público.

4.11. *Constitución*

Los miembros fundadores de la iniciativa tecnológica conjunta (ITC) son la Comunidad Europea, representada por la Comisión, los Estados miembros que han expresado su intención de participar en la ITC y ARTEMISIA (una asociación que representa a un gran número de empresas del sector implicado y otras organizaciones de I+D). En los Estatutos se establece una lista de las entidades que podrán convertirse en miembros de la empresa común ARTEMIS, en particular los países asociados al Séptimo Programa Marco que no son miembros de la UE y cualquier otra persona jurídica capaz de aportar una contribución a la consecución de los objetivos de la empresa común ARTEMIS.

4.12. *Financiación*

Los gastos de explotación de la empresa común ARTEMIS que se describen en el artículo 4 se financiarán mediante las contribuciones siguientes:

- una contribución financiera de ARTEMISIA de hasta 20 millones de euros o hasta el 1 % de los costes globales de los proyectos, sin superar los 30 millones de euros;

- una contribución financiera de la Comunidad de hasta 10 millones de euros;
- contribuciones en especie de los Estados miembros de ARTEMIS.

Las actividades de I+D durante el período que finaliza el 31 de diciembre de 2017 se financiarán mediante las contribuciones siguientes:

- una contribución financiera de la Comunidad de 410 millones de euros;
- contribuciones de los Estados miembros de ARTEMIS que se entregarán directamente a las organizaciones de investigación y desarrollo que participen en los proyectos de I+D;
- contribuciones en especie de organizaciones de investigación y desarrollo.

4.12.1. Para el período que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2013, la contribución máxima de la Comisión ascenderá a 420 millones de euros. Estos fondos proceden del Programa Específico «Cooperación» del Séptimo Programa Marco para Acciones de Investigación y Desarrollo Tecnológico, de conformidad con las disposiciones del apartado 2 del artículo 54 del Reglamento nº 1605/2002 del Consejo. En 2008 se comprometerá una cantidad de 42,5 millones de euros.

4.12.2. Esta inversión considerable se justifica por el hecho de que los resultados futuros de ARTEMIS en los ámbitos afectados constituirán también puntos de referencia importantes para el conjunto de las políticas comunitarias, en particular en materia de medio ambiente, transportes, energía y mercado interior. De esta manera contribuirán de forma concreta a la realización de los objetivos de competitividad de Lisboa y los objetivos de Barcelona relativos a los gastos en materia de investigación. La iniciativa propuesta forma parte de una estrategia ambiciosa de la Comunidad que incluye, entre otras cosas, la propuesta de creación de un Instituto Europeo de Tecnología (IET).

4.13. *Propiedad intelectual*

ARTEMIS adoptará normas sobre la difusión de los resultados de la investigación que garanticen, en función de la situación, la protección de la propiedad intelectual generada en las actividades de I+D, así como el uso y la difusión de los resultados de la investigación. El artículo 24 del Reglamento de la empresa común describe de manera detallada este principio.

4.14. Según la Comisión, la creación de la empresa común ARTEMIS ofrecerá a la Comunidad las siguientes ventajas objetivas:

- integración de los esfuerzos nacionales mediante la persecución de objetivos comunes identificados a nivel comunitario, lo que hará posible la creación de espacios europeos de investigación en el ámbito de los sistemas de computación empujados;
- mayor flexibilidad en la movilización de recursos de los Estados miembros;

- efecto de palanca de la contribución financiera de la Comunidad, que ofrecerá incentivos a la industria y a los Estados miembros;
- eficacia de los programas y supresión de los puntos débiles de las iniciativas precedentes;
- eficiencia económica, mediante la reducción del plazo hasta el lanzamiento del proyecto;
- mejora de la competitividad de la economía de la UE gracias a una aceleración de la comercialización de los resultados de la investigación.

5. Observaciones generales

5.1 El CESE aprueba, en líneas generales, la estrategia de la Comisión. En efecto, considera que la reactivación de las inversiones en I+D es un medio adecuado para ofrecer a las empresas europeas un marco de referencia seguro gracias a un nuevo instrumento que permite superar la actual fragmentación de la financiación comunitaria y evita una dispersión de los programas que hacía casi imposible la evaluación de los resultados.

5.2. No obstante, como se indica en el artículo 4.2, las ITC son el resultado de las antiguas «plataformas tecnológicas europeas» (PTE). Ahora bien, éstas apenas alcanzaron en alguna ocasión el objetivo de reactivación estratégica de la investigación europea que se les había asignado, lo que se explica, en particular, por el grado insuficiente de responsabilidad confiado a los agentes participantes. La creación de las ITC se basa en la constatación de que las PTE fracasaron parcialmente en su objetivo, que era, sustancialmente, contribuir de manera significativa a la mejora de la competitividad de la industria.

5.2.1. El CESE lamenta que falte en la propuesta de la Comisión un marco más detallado sobre los trabajos efectuados anteriormente acerca de las plataformas tecnológicas europeas (PTE): ni se presenta balance alguno, ni se hace referencia a los resultados obtenidos, ni se cita ninguna referencia bibliográfica.

5.2.2. Por este motivo, y tratándose de las ITC, el Comité aprueba el enfoque de que se presente un informe anual con un balance de los resultados obtenidos y los progresos realizados.

5.3. En opinión del Comité, la empresa común ARTEMIS, que se basa en una asociación público-privada, constituye un punto de apoyo sólido para la creación de un espacio europeo de investigación y una contribución decisiva a la competitividad de las empresas europeas.

5.4. La disponibilidad, en el futuro, de sistemas cada vez más inteligentes, puede contribuir de manera significativa a la

producción de dispositivos cada vez más seguros, al mismo tiempo que servirá para ofrecer formaciones y cualificaciones de calidad que favorezcan la creación y el desarrollo del empleo.

5.5. Al pronunciarse favorablemente sobre la propuesta, el CESE quiere, sobre todo, subrayar la importancia de la estrategia innovadora que se propone en materia de inversiones.

5.5.1. En efecto, por primera vez tratándose de programas de investigación y desarrollo, no sólo se recurre a los medios de la Comunidad y de las empresas — algo inusitado — representadas en ARTEMISIA, sino también a los recursos propios de los Estados miembros y de las estructuras de I+D participantes.

5.5.2. A la vista de este nuevo mecanismo de asociación de carácter innovador, que puede resultar complejo en lo que se refiere al uso de los productos de la investigación, el CESE se congratula de la importancia concedida a la propiedad intelectual en el artículo 24 del Reglamento sobre la empresa común, así como del detalle con que se aborda esta cuestión.

5.6. No obstante, para que el nuevo dispositivo pueda alcanzar sus objetivos y aprovechar al máximo todo su potencial, el CESE considera necesario:

- simplificar verdaderamente los procedimientos en todas las fases de las diferentes actividades de I+D, desde la selección de las acciones hasta la difusión de los resultados, atribuyendo la responsabilidad principal de estas tareas a ARTEMIS. La complejidad administrativa y la incertidumbre de la financiación y las referencias institucionales han sido algunas de las causas de los fracasos registrados en el pasado en los anteriores programas de I+D;
- llevar a cabo un amplio programa de información sobre las posibilidades que ofrece la empresa ARTEMIS y, en particular, sobre su capacidad de movilizar los recursos económicos necesarios gracias a las nuevas formas de financiación;
- crear programas de formación profesional adecuados, que permitan disponer de una mano de obra altamente cualificada con los conocimientos necesarios para la I+D sostenidos por ARTEMIS y que tendrán un alto valor estratégico para el futuro industrial de la UE. Estas cualificaciones de alto nivel, que responderán al elevado grado de tecnicidad que se necesitará en los nuevos empleos de I+D, frenarán, además, el exilio de investigadores, al mismo tiempo que constituirán una de las condiciones necesarias para garantizar el liderazgo industrial en estos sectores estratégicos para la Unión Europea.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se constituye la empresa común "Clean Sky"»

COM(2007) 315 final — 2007/0118 (CNS)

(2008/C 44/04)

El 11 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar el Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 10 de julio de 2007, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. DANTIN y ha aprobado por 97 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité suscribe la decisión relativa a la constitución de la empresa común «Clean Sky». En efecto, considera que relanzar mediante tal principio las inversiones en I+D recurriendo a una financiación público-privada puede proporcionar a las empresas un marco de referencia seguro que permitirá superar la actual fragmentación de la financiación comunitaria y coordinar investigaciones demasiado a menudo dispersas favoreciendo así su eficacia.

1.2 El Comité se felicita por el sector elegido, que permite a la vez situarse en la Estrategia de Lisboa y dinamizar una rama industrial técnicamente innovadora y con numerosos puestos de trabajo altamente cualificados y, al mismo tiempo, contribuir a los progresos indispensables que deben realizarse en el ámbito de la calidad del medio ambiente.

1.3 El CESE, al pronunciarse favorablemente sobre la propuesta objeto de examen, se propone en primer lugar destacar la importancia que tiene para la UE la estrategia propuesta en materia de inversiones y coordinación de las investigaciones. Por ello, considera que dicha estrategia representa un vector de fuerza para la creación de un espacio europeo de investigación y aporta una contribución importante a la competitividad de las empresas europeas de este sector.

1.4 Sin embargo, debido a las financiaciones y a las participaciones múltiples y a los importantes recursos comunitarios comprometidos, convendría evidentemente definir mejor la utilización y la atribución de los productos finales de la investigación, especialmente en lo que se refiere a la propiedad intelectual y a la cuestión de las patentes.

1.5 El Comité, por último, considera necesario:

— una verdadera simplificación de los procedimientos, en particular debido al papel negativo que la complejidad administrativa desempeñó en los programas anteriores de I+D. Como los procedimientos están actualmente en curso de elaboración, el Comité prestará particular atención a la necesidad de dar a todas las partes la ocasión de participar en la

elección de los objetivos y en el análisis de los resultados finales;

- un programa de información que permita contribuir a la movilización de los recursos económicos necesarios;
- la creación de programas de formación profesional que permitan adecuar las cualificaciones de los trabajadores a los puestos de trabajo inducidos por «Clean Sky», con el fin de crear las condiciones necesarias para garantizar el liderazgo industrial en este sector estratégico.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Reglamento objeto de examen tiene por finalidad poner en marcha una de las primeras asociaciones público-privadas en el ámbito de la I+D. En ella se define una de las primeras iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC). Ésta afecta al ámbito de la aeronáutica y del transporte aéreo. Se titula «Clean Sky».

2.2 Las ITC tienen por objetivo permitir — totalmente o en parte — a la industria, a los organismos de investigación, a los Estados miembros y a la Comisión poner en común sus recursos en favor de programas de investigación específicos.

2.3 Contrariamente a la estrategia tradicional consistente en aportar a los proyectos una financiación pública caso por caso, las ITC afectan a programas de investigación a gran escala con objetivos estratégicos comunes. Este nuevo enfoque debería crear una masa crítica para la investigación y la innovación europea, consolidar la comunidad científica en los principales ámbitos estratégicos y armonizar la financiación de los proyectos, para que los resultados de la investigación puedan explotarse más rápidamente. Las ITC están pensadas para sectores determinantes en los que los instrumentos actuales no tienen ni la escala ni la velocidad necesaria para mantener o posicionar a Europa a la cabeza de la competencia mundial. Se trata de sectores en los que una financiación nacional, europea y privada de la investigación puede aportar un importante valor añadido, en particular fomentando el aumento de los gastos privados para la investigación y el desarrollo.

2.4 La ITC relativa a la aeronáutica y al transporte aéreo denominada «Clean Sky» tiene por principal objetivo acelerar el desarrollo de tecnologías limpias para los transportes aéreos en la UE con vistas a garantizar su aplicación lo antes posible. Además de la exigencia del mantenimiento de la competitividad del sector, estas tecnologías deberían contribuir a la realización de las prioridades estratégicas medioambientales y sociales de Europa, en asociación con un crecimiento económico sostenible.

3. Contexto y consideraciones generales

3.1 Este programa basa su necesidad y su legitimidad en la previsión de una duplicación del tráfico aéreo en los próximos veinte años y en la consideración de que la puesta a punto de un sistema de transporte compatible con el medio ambiente constituye un elemento esencial para garantizar el crecimiento económico y social europeo, tanto por lo que se refiere al transporte de pasajeros como al transporte de mercancías.

3.2 La elección del nivel europeo aparece como una dimensión pertinente en la medida en que las intervenciones de las partes interesadas en los distintos Estados miembros no representan una dimensión óptima desde el punto de vista de los recursos económicos y las contribuciones científicas necesarias.

3.3 La participación directa de los Estados miembros constituye un elemento clave, tanto para la movilización de las financiación necesarias como porque numerosas decisiones seguirán tomándose al nivel nacional, ya se trate de la presentación de las invitaciones para participar en los programas, del control permanente de todas las fases de los programas o de la evaluación de los resultados.

3.4 El sector aeronáutico afrontará pronto retos difíciles, como el impacto medioambiental, que podría constituir un freno a su desarrollo.

3.5 La reducción del impacto de la aviación en los cambios climáticos y la disminución del ruido representan prioridades absolutas. Exigen que verdaderos cambios tecnológicos se produzcan en un futuro próximo con el fin de realizar las reducciones previstas por las reglamentaciones comunitarias. (La plataforma tecnológica europea de la aeronáutica — ACARE — ha fijado en su agenda estratégica de investigación el objetivo de reducir en un 50 % las emisiones de CO₂, un 80 % las emisiones de NO_x y un 50 % la contaminación acústica antes de 2020).

3.6 La industria aeronáutica europea, que emplea actualmente a tres millones de trabajadores a escala europea, afronta, por otro lado, una dura competencia resultante de las inversiones públicas realizadas en otras zonas geográficas, especialmente en los Estados Unidos, país en el que los recursos destinados a la investigación en este sector son tres veces superiores a los actualmente disponibles en Europa.

3.7 Una contribución pública, por otra parte, es útil en la medida en que este sector se caracteriza por plazos importantes en términos de rentabilización de las inversiones, lo que puede

generar deficiencias del mercado por la ausencia de inversiones en la I+D aeronáutica.

3.8 La elección de la aeronáutica y del transporte aéreo en el Programa Específico «Cooperación» (véase el punto 4.3) se justifica por la ambición de mejorar la salud y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, reduciendo al mínimo las incidencias medioambientales de las aeronaves, mejorando la calidad del aire al nivel local, disminuyendo la contaminación acústica en la proximidad de los aeropuertos y mejorando las condiciones de transporte en favor de los pasajeros.

4. Propuesta de la Comisión

4.1 La propuesta de Reglamento por el que se constituye la empresa común «Clean Sky» (COM(2007) 315 final) emana de las disposiciones del Séptimo Programa Marco (7º PM) objeto de la Decisión nº 1982/2006/CEE. En ésta se prevé una contribución comunitaria para la creación de asociaciones público-privadas a largo plazo, al nivel europeo, en el ámbito de la investigación.

4.2 Tales colaboraciones adquieren la forma de «iniciativas tecnológicas conjuntas» (ITC) y proceden de las antiguas «plataformas tecnológicas europeas» (PTE).

4.3 El Consejo, en su Decisión nº 971/2006/CEE relativa al Programa Específico «Cooperación», destacó la necesidad de crear asociaciones público-privadas y delimitó seis ámbitos en los cuales la creación de iniciativas tecnológicas conjuntas es adecuada para reimpulsar la investigación europea. Se trata de los siguientes ámbitos:

- hidrógeno y pilas de combustible;
- **aeronáutica y transporte aéreo;**
- medicamentos innovadores ⁽¹⁾;
- sistemas informáticos empotrados ⁽²⁾;
- nanoelectrónica ⁽³⁾;
- GMES (vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad).

4.4 En el contexto de esta estrategia general, el Reglamento objeto de la propuesta examinada (COM(2007) 315 final) prevé la aplicación de la iniciativa tecnológica conjunta (ITC) relativa a la aeronáutica y al transporte aéreo por medio de la constitución de una empresa común titulada «Clean Sky».

4.5 Los objetivos de la empresa común «Clean Sky» se exponen de manera clara y detallada en el artículo 3 de los estatutos anejos al Reglamento objeto de examen. Cubren un campo de actividades extenso y ambicioso y se resumen en el artículo 3 del Reglamento:

- acelerar el desarrollo de las tecnologías limpias de transporte aéreo en la UE para llevarlas a la práctica lo antes posible;

⁽¹⁾ CESE 1184/2007 (INT/363).

⁽²⁾ CESE 1185/2007 (INT/364).

⁽³⁾ R/CESE 1199/2007 (INT/370).

- crear un sistema de transporte aéreo radicalmente innovador basado en tecnologías avanzadas, con el fin de reducir el impacto medioambiental del transporte aéreo gracias a la reducción de emisiones de gases y ruidos y a la mayor economía en el consumo de combustible por las aeronaves.

4.5.1 «Clean Sky» garantiza así la integración y la coordinación entre las distintas actividades de investigación aprovechando las economías de escala y se desarrollará en torno a seis ámbitos técnicos denominados «demostradores tecnológicos integrados» (DTI), a saber:

- DTI sobre aeronaves de ala fija inteligentes;
- DTI sobre aeronaves de transporte regional ecológicas;
- DTI sobre giroaviones ecológicos;
- DTI sobre motores sostenibles y verdes;
- DTI sobre sistemas para operaciones más ecológicas;
- DTI sobre diseño ecológico.

Ya se han fijado los objetivos tecnológicos que deben alcanzarse para cada DTI.

4.6 La empresa común «Clean Sky» se considerará organismo internacional dotado de personalidad jurídica a efectos del artículo 22 de la Directiva 2004/17/CE y de la letra c) del artículo 15 de la Directiva 2004/18/CE. Tendrá su sede en Bruselas y sus actividades finalizarán el 31 de diciembre de 2017, salvo prórroga decidida por el Consejo.

4.7 Fundamento jurídico

4.7.1 La propuesta consiste en un Reglamento del Consejo en cuyo anexo figuran los estatutos de la empresa común. Se basa en el artículo 171 del Tratado. La empresa común será un organismo comunitario y, aunque su presupuesto se rige por el artículo 185 del Reglamento 1605/2002 del Consejo, deberá tener en cuenta las especificidades de esta iniciativa, en la medida en que se trata de asociaciones público-privadas con una contribución importante del sector privado e igual, al menos, que la del sector público.

4.8 Miembros

Son miembros fundadores de la empresa común «Clean Sky»:

- la Comunidad Europea, representada por la Comisión;
- doce responsables de demostradores tecnológicos integrados (DTI) y hasta 74 asociados cuyas normas de adhesión figuran en el artículo 2 de los estatutos anejos al Reglamento objeto de examen;
- cualquier entidad pública o privada establecida en un Estado miembro o en un país asociado al Séptimo Programa Marco podrá ser miembro de la empresa común «Clean Sky», siempre que: — como responsables de DTI se comprometan

a aportar unos recursos proporcionales y congruentes con las actividades generales de la ITC; — como asociados, su compromiso sea proporcional al presupuesto del DTI en el que participan y en congruencia con los requisitos del mismo.

4.9 Fuentes de financiación

4.9.1 Los gastos de funcionamiento de la empresa común «Clean Sky» serán sufragados en metálico a partes iguales entre la Comunidad Europea y el resto de los miembros, contribuyendo ambas partes con un 50 % de los costes totales.

4.9.2 La contribución máxima de la Comunidad a la empresa común «Clean Sky» para cubrir los costes de funcionamiento y las actividades de investigación será de 800 millones de euros procedentes de los créditos presupuestarios asignados al tema «Transporte» del programa específico «Cooperación» por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 del Reglamento nº 1605/2002 del Consejo.

5. Observaciones generales y específicas

5.1 El CESE suscribe la decisión relativa a la constitución de la empresa común «Clean Sky», que emana de las disposiciones del Séptimo Programa Marco. En efecto, considera que relanzar las inversiones en I+D es un medio adecuado para proporcionar a las empresas europeas un marco de referencia seguro en el marco de un nuevo instrumento que permitirá superar la actual fragmentación de la financiación comunitaria y evitar un reparto desigual de los programas, lo cual apenas haría posible la evaluación de los resultados.

5.2 La iniciativa presentada es coherente con las políticas y los objetivos de la Unión y conforme a las orientaciones definidas en el marco de la Estrategia de Lisboa, en la que se subraya que el conocimiento y la innovación en la Comunidad contribuyen a estimular el crecimiento y el empleo. La iniciativa integra medidas relativas al régimen comunitario de comercio de emisiones y favorecerá la realización de progresos sustanciales en la aplicación de la agenda estratégica de investigación de ACARE en el ámbito medioambiental.

5.3 La empresa común «Clean Sky», que se basa en una colaboración entre los sectores público y privado, representa, a juicio del Comité, al igual que las demás ITC resultantes del 7º PM, un punto de anclaje para la constitución de un espacio europeo de investigación y una contribución decisiva a la competitividad de las empresas europeas.

5.4 Al emitir un dictamen favorable a la propuesta objeto de examen, el CESE desea destacar, en primer lugar, la importancia que tiene para la UE la estrategia propuesta en materia de inversiones y coordinación de las investigaciones.

5.5 No obstante, habida cuenta del sistema de financiaciones múltiples previstas y del importante volumen de recursos comunitarios comprometidos, el Comité considera que convendría definir mejor la utilización de la atribución de los productos finales de la investigación. A tal efecto, la cuestión de las patentes y de la propiedad intelectual, tal como se define en el artículo 21 del Reglamento — que sólo se limita a mencionar principios — merecería ser más precisa y explícita en atención al riesgo que representa por ser uno de los puntos delicados de la aplicación y del funcionamiento de la ITC «Clean Sky».

5.6 Sin embargo, para realizar sus objetivos y maximizar todas las potencialidades que representa este nuevo dispositivo, el CESE considera necesario:

— una verdadera simplificación de los procedimientos a lo largo de las fases de las distintas actividades de I+D, desde la selección de las acciones hasta la difusión de los resultados, asignando a «Clean Sky» la responsabilidad principal de estas tareas. La complejidad administrativa y la incertidumbre de

las financiaciones y referencias institucionales fueron algunas de las causas de los pasados fracasos en los programas anteriores de I+D;

- un amplio programa de información sobre las posibilidades ofrecidas por «Clean Sky», en particular sobre su capacidad para movilizar los recursos económicos necesarios respecto de las nuevas formas de financiación;
- la creación de programas de formación profesional adecuados, con el fin de disponer de una mano de obra altamente cualificada que responda a los conocimientos necesarios en I+D exigidos por «Clean Sky», los cuales adquirirán un valor altamente estratégico para el futuro industrial de la UE. Esas cualificaciones de alto nivel, que responden a la alta tecnicidad necesaria para los empleos de I+D que se creen, representarán, además, un freno a la «fuga» de los investigadores y serán una de las condiciones necesarias para garantizar el liderazgo en estos sectores estratégicos, tanto desde un punto de vista industrial como medioambiental.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea la “Empresa Común ENIAC”»

COM(2007) 356 final — 2004/0122 (CNS)

(2008/C 44/05)

El 10 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 10 de julio de 2007, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 439º Pleno, celebrado los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. DANTIN y ha aprobado por 106 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la decisión relativa a la creación de la Empresa Común ENIAC ⁽¹⁾.

1.1.1 En efecto, considera que reactivar mediante este principio las inversiones en I+D con financiación público-privada servirá para ofrecer a las empresas un marco de referencia

seguro que permita superar la actual fragmentación de la financiación comunitaria y coordinar investigaciones que con demasiada frecuencia están aisladas, para así favorecer su eficacia.

1.2 Se felicita por la elección del sector. Ciertamente, por su desarrollo y por su carácter innovador en el ámbito técnico, por estar lleno de posibilidades de futuro y de empleos altamente cualificados, este sector contribuirá directamente a la realización de los objetivos de Lisboa relativos a la competitividad, de los de Barcelona relativos al porcentaje del PIB destinado a la investigación y también de otros capítulos de las políticas comunitarias, como el medio ambiente, los transportes, la energía y la salud.

⁽¹⁾ ENIAC = European Nanoelectronic Initiative Advisory Council [Consejo Asesor de la Iniciativa Europea de Nanoelectrónica]. ENIAC es también el nombre del primer ordenador fabricado con componentes electrónicos (1945-1946).

1.3 Al pronunciarse favorablemente sobre la propuesta sometida a examen, el CESE quiere sobre todo subrayar la importancia que tiene para la UE la estrategia propuesta en materia de inversiones y de coordinación de las investigaciones. Por ello, considera que esta estrategia representa un punto fuerte para la creación de un espacio europeo de investigación y constituye una importante contribución a la competitividad de las empresas europeas de este sector.

1.4 A la vista de este nuevo mecanismo de colaboración de carácter innovador, que puede resultar complejo en lo que se refiere al uso de los productos de la investigación que pondrá en marcha la ENIAC y a su fase de industrialización, el CESE se congratula por la atención concedida a las normas en materia de propiedad intelectual.

1.5 El Comité observa con satisfacción la atención tan especial que se presta al riesgo de deslocalización de la fabricación nanoelectrónica hacia otras zonas del mundo. El CESE defiende la idea de un enfoque sectorial especializado.

1.6 Por último y con vistas a maximizar las posibilidades que presenta este nuevo dispositivo, el Comité considera necesario lo siguiente:

- una verdadera simplificación de los procedimientos, sobre todo por el papel negativo que la complejidad administrativa ha tenido en programas anteriores de I+D. Puesto que estos procedimientos están en fase de elaboración, el Comité estará permanentemente atento a la necesidad de que todas las partes puedan participar a la hora de establecer objetivos y analizar resultados finales;
- un programa de información que ayude a movilizar los recursos económicos necesarios;
- la instauración de programas de formación profesional que permitan adecuar las cualificaciones de los trabajadores a los puestos de trabajo creados por ENIAC. El objetivo es crear las condiciones necesarias para garantizar el liderazgo industrial en este sector estratégico.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Reglamento del Consejo objeto de examen pretende poner en marcha una de las primeras asociaciones público-privadas en el ámbito de la I+D y define una de las primeras iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC). En este caso se produce en el campo de las nanotecnologías y se denomina ENIAC.

2.2 El objetivo de las ITC consiste en que la industria, los Estados miembros y la Comisión pongan en común sus recursos, en todo o en parte, con vistas a programas de investigación específicos.

2.3 Contrariamente a la estrategia tradicional que consiste en financiar los proyectos caso por caso con cargo a fondos públicos, las ITC se refieren a programas de investigación a gran

escala dotados de objetivos estratégicos de investigación comunes. Este nuevo enfoque debería crear una masa crítica para la investigación e innovación europeas, consolidar la comunidad científica en los principales ámbitos estratégicos y armonizar la financiación de los proyectos para poder explotar más rápidamente los resultados de la investigación. Las ITC se centran en áreas determinantes respecto de las cuales los instrumentos actuales no presentan ni la escala ni la agilidad necesarias para mantener o situar a Europa a la cabeza de la competencia mundial. Se trata de ámbitos en los que la financiación de la investigación con cargo a fondos nacionales, comunitarios y privados puede aportar un importante valor añadido, en particular al favorecer el aumento de la inversión privada en investigación y desarrollo.

2.4 La ITC relativa a la nanoelectrónica denominada ENIAC tiene como objetivo general contribuir al desarrollo de competencias esenciales para la nanoelectrónica a fin de reforzar la competitividad europea. Para ello, la propuesta establece el marco jurídico en virtud del cual se crea ENIAC.

3. Contexto y consideraciones generales

3.1 El aumento constante del número de componentes electrónicos en los productos innovadores de alta tecnología coloca al sector de las nanotecnologías entre los sectores estratégicos para la competitividad y el crecimiento industrial en Europa.

3.2 El sector de las nanotecnologías produce equipos indispensables para las principales industrias de un buen número de ámbitos, como las telecomunicaciones, los productos de consumo, los servicios multimedia, la enseñanza, los transportes, la asistencia sanitaria, la seguridad y el medio ambiente.

3.3 Según las previsiones, el mercado formado por la vertiente industrial de la nanotecnología (que, además de los productores directos, representa también a los proveedores de instrumentos de producción y de materiales) debería experimentar un crecimiento medio anual en torno al 15 %. Para mantener una tasa de crecimiento tan elevada, es preciso prestarle desde ahora mismo toda la atención necesaria.

3.4 Así pues, una iniciativa a escala comunitaria debe velar por conservar y reforzar el liderazgo mundial en los sectores representados mediante programas de I+D que permitan alcanzar los objetivos necesarios en materia de explotación industrial, marcando objetivos tecnológicos más ambiciosos, buscando una competitividad cada vez mayor y creando nuevos empleos que exijan una gran competencia profesional y cualificaciones de alto nivel.

3.5 La elección de una empresa común público-privada debería permitir dar un salto cualitativo a la I+D del sector. Parece esencial para superar la fragmentación actual de los programas de investigación que se desarrollan en los distintos Estados miembros, incapaces de alcanzar la masa crítica y sin los recursos necesarios para financiar programas apropiados.

3.6 La elección de una dimensión europea se presenta ya como algo obligado en la medida en que constituye la única posibilidad para afrontar los difíciles retos que encontrará el sector de las nanotecnologías.

3.7 La reafirmación de la dimensión comunitaria debería servir, además, para simplificar los sistemas burocráticos y administrativos con vistas a sustituir los diversos procedimientos nacionales por un procedimiento comunitario único y reducir los plazos para la obtención de un contrato de I+D respecto de los plazos actuales en el ámbito comunitario (véase EUREKA), evitando, por otra parte, los distintos procedimientos de evaluación y control.

3.8 La puesta en marcha de una empresa público-privada en la que participan directamente los Estados miembros y las empresas del sector en cuestión constituye una innovación en comparación con los procedimientos actuales de participación previstos en los programas comunitarios de I+D. Por otra parte, los considerables recursos financieros que el programa tiene previsto asignar a escala comunitaria permitirán crear una masa crítica económica indispensable para alcanzar los ambiciosos objetivos que se ha marcado el programa.

3.9 La presencia de los Estados miembros y de las empresas, así como su participación directa mediante una aportación económica de al menos el 50 % de los costes ligados a la investigación, producirán un efecto multiplicador en forma de impulso de la capacidad para atraer nueva financiación y de una clara contribución al desarrollo del espacio europeo de investigación.

3.10 La participación directa de los Estados miembros es un elemento indispensable para la movilización de las inversiones, aunque también, y sobre todo, porque las decisiones seguirán tomándose a escala nacional, en particular las invitaciones a presentar propuestas y el control directo y permanente de todas las fases del proceso.

3.11 Otro factor indispensable es la participación directa de la industria, en la medida en que los resultados de este ambicioso programa de I+D pueden contribuir a la consecución de objetivos de competitividad importantes y pertinentes para la industria europea del sector y, además, producir efectos positivos en el empleo del sector.

4. Coherencia

4.1 El punto de referencia para los programas de investigación es el Séptimo Programa Marco. Parte de la clara conciencia de que la reactivación de las inversiones en I+D es indispensable para una economía competitiva y dinámica.

4.2 La creación de la Empresa Común ITC-ENIAC contribuirá directamente a la realización de los objetivos de Lisboa relativos

a la competitividad y de los de Barcelona relativos al gasto en investigación. Contribuirá indirectamente a otros capítulos de las políticas comunitarias, como el medio ambiente, los transportes, la energía y la salud.

4.3 El marco de referencia de las políticas comunitarias en el que se basará la iniciativa ITC-ENIAC está constituido, en particular, por la acción europea «Nanociencias y nanotecnologías: Un plan de acción para Europa 2005-2009» (COM(2005) 243 final) y por los trabajos del Comité Científico de los Riesgos Sanitarios Emergentes y Recientemente Identificados (SCENHIR).

5. Propuesta de la Comisión

5.1 La Decisión relativa a la creación de la empresa común ENIAC de que trata el documento COM(2007) 356 final emana de la Decisión nº 1982/2006/CEE relativa al Séptimo Programa Marco, que prevé una contribución comunitaria para la creación de asociaciones público-privadas a largo plazo, a escala europea, en el ámbito de la investigación científica.

5.2 Estas asociaciones adoptan la forma de «iniciativas tecnológicas conjuntas» (ITC) y se derivan de las antiguas «plataformas tecnológicas europeas» (PTE).

5.3 En su Decisión nº 971/2006/CE, relativa al Programa Específico «Cooperación» ⁽²⁾, la Comisión ha subrayado la necesidad de crear asociaciones público-privadas y ha definido seis ámbitos en los que la creación de iniciativas tecnológicas conjuntas resulta apropiada para reactivar la investigación en Europa. Se trata de los ámbitos siguientes:

- células de hidrógeno y pilas de combustible,
- aeronáutica y transporte aéreo ⁽³⁾,
- medicamentos innovadores ⁽⁴⁾,
- sistemas de computación empotrados ⁽⁵⁾,
- **nanoelectrónica**,
- GMES (vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad).

5.4 En el contexto de esta estrategia general, la propuesta de Reglamento [COM(2007) 356 final] que se somete a examen prevé la creación de la Empresa Común ENIAC en el ámbito de la nanotecnología.

5.5 La Empresa Común ENIAC constituye un órgano internacional dotado de personalidad jurídica a efectos del artículo 22 de la Directiva 2004/17/CEE y del artículo 15, apartado c, de la Directiva 2004/18/CEE. Tendrá su sede en Bruselas y sus actividades cesarán el 31 de diciembre de 2017, salvo que el Consejo decida su prolongación.

⁽²⁾ DOL 400 de 30.12.2006. p. 1.

⁽³⁾ INT/369.

⁽⁴⁾ INT/363.

⁽⁵⁾ INT/364.

5.6 Fundamento jurídico

La propuesta consiste en un Reglamento del Consejo en el que figuran como anexo los estatutos de la empresa común. Se basa en el artículo 171 del Tratado. La empresa común será un órgano comunitario, y aunque su presupuesto esté sujeto al artículo 185 del Reglamento 1605/2002 del Consejo, deberá tener en cuenta los rasgos específicos de esta iniciativa, en la medida en que se trata de asociaciones público-privadas con una contribución importante del sector privado, igual a la del sector público.

5.7 Constitución

Los miembros fundadores de la iniciativa tecnológica conjunta (ITC-ENIAC) son la Comunidad Europea, representada por la Comisión Europea, y AENEAS (una asociación que representa a empresas y otras organizaciones de I+D). En los estatutos se establece una lista de las entidades que podrán convertirse en miembros de la Empresa Común ENIAC, en particular los países asociados al Séptimo Programa Marco que no son miembros de la UE y cualquier otra persona jurídica capaz de aportar una contribución a la consecución de los objetivos de la empresa común ENIAC.

5.8 Financiación

5.8.1 Los gastos de explotación de la Empresa Común ENIAC que se describen en el artículo 4 se financiarán mediante las contribuciones siguientes:

- una contribución financiera de ENIAC de hasta 20 millones de euros o hasta el 1 % de los costes globales de los proyectos, sin superar los 30 millones de euros anuales;
- una contribución financiera de la Comunidad de hasta 10 millones de euros;
- contribuciones en especie de los Estados miembros de ENIAC.

Las actividades de I+D de la Empresa Común ENIAC durante el período que finaliza el 31 de diciembre de 2017 se financiarán mediante las contribuciones siguientes:

- una contribución financiera de la Comunidad de hasta 440 millones de euros;
- las contribuciones financieras de los Estados miembros de ENIAC, que serán en total 1,8 veces la contribución financiera de la Comunidad, como mínimo;
- contribuciones en especie de las organizaciones de I+D que participen en los proyectos, por un importe total igual o superior a la contribución de las autoridades públicas.

5.8.2 Para el período que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2013, la contribución máxima de la Comisión ascenderá a 450 millones de euros. Estos fondos proceden del Programa Específico «Cooperación» del Séptimo Programa Marco para Acciones de Investigación y Desarrollo Tecnológico, de confor-

midad con las disposiciones del apartado 2 del artículo 54 del Reglamento nº 1605/2002 del Consejo.

5.9 Objetivos

Según la Comisión, el establecimiento de la Empresa Común ENIAC pretende alcanzar los objetivos siguientes:

- definir y ejecutar un programa de investigación para el desarrollo de competencias esenciales para la nanoelectrónica, a fin de reforzar la competitividad y el desarrollo sostenible de las empresas comunitarias y propiciar la emergencia de nuevos mercados;
- apoyar la realización de las actividades de I+D mediante la concesión de subvenciones a los participantes en los proyectos seleccionados;
- promover una asociación público-privada destinada a movilizar y aunar esfuerzos comunitarios, nacionales y privados y a estimular la colaboración entre los sectores público y privado;
- garantizar la eficiencia y sostenibilidad de la iniciativa tecnológica conjunta en nanoelectrónica;
- buscar la sinergia y la coordinación entre los distintos trabajos europeos en I+D y especialmente la integración progresiva en la Empresa Común ENIAC de las actividades conexas en este ámbito, cuya ejecución garantizan actualmente los planes intergubernamentales de I+D (EUREKA).

6. Observaciones generales y particulares

6.1 El CESE suscribe la decisión relativa a la creación de la Empresa Común ENIAC y al proyecto de Reglamento correspondiente. Al pronunciarse favorablemente sobre la decisión sometida a examen, el CESE quiere sobre todo subrayar la importancia para la UE de la estrategia que se propone en materia de inversiones y de coordinación de las investigaciones.

6.2 En efecto, como ya señaló al pronunciarse sobre otros reglamentos derivados de la decisión del Consejo nº 971/2006/CEE relativa al «Programa específico “Cooperación”», considera que reactivar las inversiones en I+D es un medio adecuado para ofrecer a las empresas un marco de referencia seguro que permita superar la actual fragmentación de la financiación comunitaria y evitar la dispersión de los programas.

6.3 La iniciativa presentada es coherente con las políticas y objetivos de la Unión y es conforme a las orientaciones definidas en el marco de la Estrategia de Lisboa, que subraya que el conocimiento y la innovación en la Comunidad contribuyen a estimular el crecimiento y el empleo. En efecto, la nanotecnología resulta primordial, puesto que hoy constituye un motor para la innovación en numerosos sectores neurálgicos y estratégicos para el desarrollo y el crecimiento de la Unión (comunicaciones móviles, transporte, informática, automatización de la

fabricación, asistencia sanitaria, etc.). La creación de la empresa común puede ser un instrumento que permita a Europa conservar e incluso desarrollar su capacidad de diseñar y fabricar productos que respondan a sus propias normas de alta calidad, sostenibilidad y protección del medio ambiente. Esta creación es un punto de referencia para la constitución de un espacio europeo de la investigación y una contribución decisiva a la competitividad de las empresas europeas.

6.4 El Comité observa con satisfacción que en el análisis de impacto anexo al proyecto de Reglamento de esta ITC se presta una atención muy particular al riesgo de deslocalización de la fabricación nanoelectrónica hacia otras zonas del mundo. Esta cuestión es importante en la medida en que dicha fabricación representa un alto valor añadido, sinónimo de crecimiento y empleo, al mismo tiempo que permite recuperar parcialmente la inversión de fondos que la Unión tiene previsto destinar al desarrollo de este sector. Así, el CESE respalda la idea de aplicar un enfoque sectorial especializado para apoyar a esta industria clave.

6.5 A la vista de este nuevo mecanismo de asociación de carácter innovador, pero que puede resultar complejo en lo que se refiere al uso de los productos de la investigación que pondrá en marcha la ENIAC y a su fase de industrialización, el CESE se congratula por el esfuerzo puesto en la definición de las normas en materia de propiedad intelectual que figuran en el artículo 23 de los estatutos. Al mismo tiempo, se felicita también por que el plan de acción del Reglamento tiene en cuenta claramente el problema de la salud y la seguridad.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

6.6 Para conseguir mejor los objetivos de la empresa común y aprovechar al máximo todo el potencial de este nuevo dispositivo, el CESE considera necesario:

- simplificar verdaderamente los procedimientos en todas las fases de las diferentes actividades de I+D, desde la selección de las acciones hasta la difusión de los resultados, atribuyendo la responsabilidad principal de estas tareas a ENIAC. La complejidad administrativa y la incertidumbre de la financiación y de las referencias institucionales han sido algunas de las causas de los fracasos registrados en el pasado en los anteriores programas de I+D;
- llevar a cabo un amplio programa de información sobre las posibilidades que ofrece la empresa ENIAC y, en particular, sobre su capacidad de movilizar los recursos económicos necesarios gracias a nuevas formas de financiación;
- la instauración de programas de formación profesional adecuados, de forma que pueda contarse con una mano de obra altamente cualificada que aporte los conocimientos necesarios en I+D que exige ENIAC y que adquirirán un gran valor estratégico para el futuro industrial de la UE. Estas cualificaciones de alto nivel, que responden a la elevada cualificación técnica precisa en los puestos de trabajo que se crearán, serán, además, un freno a la fuga de cerebros y una de las condiciones necesarias para garantizar el liderazgo industrial en estos sectores estratégicos para la Unión Europea.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos del aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, los productos vacacionales de larga duración, la reventa y el intercambio»

COM(2007) 303 final — 2007/0113 (COD)

(2008/C 44/06)

El 28 de junio de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2007 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 129 votos a favor, 3 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis del dictamen

1.1 El CESE, en el seguimiento de sus anteriores dictámenes sobre el Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo ⁽¹⁾ y sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la Directiva sobre las ventas a distancia ⁽²⁾, apoya la iniciativa de la Comisión de proceder a la revisión de la Directiva 94/47/CE ⁽³⁾ de 26 de octubre de 1994 en los términos en que está propuesta ⁽⁴⁾, con las observaciones y las recomendaciones que se señalan.

1.2 En términos generales, el Comité está de acuerdo en lo esencial con la Propuesta de la Comisión en lo que se refiere a la ampliación de su ámbito de aplicación, a la definición y caracterización de los nuevos productos, al refuerzo de las obligaciones de información precontractual y contractual, así como a la uniformización del período de desistimiento y la prohibición de todo pago en cualquier concepto durante este período.

1.3 Si bien está de acuerdo con la aproximación mínima de la presente Propuesta, que deja a los Estados miembros la posibilidad de ir más allá en la protección de los consumidores, respetando los principios del Tratado, el Comité considera, no obstante, que, de acuerdo con el propio razonamiento de la Comisión, expresado en su Libro Verde sobre la revisión del acervo comunitario, si hay algún ámbito donde se justifica una armonización máxima es precisamente éste, debido al carácter único del derecho de que se trata y a que existen discrepancias importantes a nivel nacional en el diseño y características específicas de su naturaleza jurídica plural, lo que tiene consecuencias

sumamente divergentes en los distintos sistemas jurídicos nacionales, en particular en lo que se refiere a la duración mínima y máxima y a la anulación, invalidación, terminación o cancelación de los contratos.

1.4 El CESE discrepa, así, de la Comisión, cuando, a pesar de que esta última reconoce que la mayoría de los problemas derivados de este sector tienen con frecuencia un carácter transfronterizo y, por lo tanto, los Estados miembros no pueden resolverlos de manera adecuada a título individual debido a las disparidades de las legislaciones nacionales, al final se limita a abordar un número limitado de aspectos relativos a estos derechos. Una vez más, toda una serie de situaciones se dejan al libre arbitrio de los Estados miembros, por lo que no se hace casi nada para remediar el estado actual de los problemas señalados.

1.5 Así, aunque el CESE está de acuerdo con la adopción de un sistema de «armonización mínima», considera, al igual que otras instituciones comunitarias ⁽⁵⁾, que el nivel de las medidas de protección de los derechos de los consumidores se ha puesto demasiado bajo, pese a que la experiencia demuestra que la gran mayoría de los Estados miembros no ha sacado partido de dicha cláusula y han adoptado, por el contrario, un enfoque literal ⁽⁶⁾, y, por lo tanto, no se ha logrado un nivel adecuado de protección de los consumidores; por este motivo, insta a la Comisión a regular en la Propuesta de Directiva otros aspectos igualmente importantes respetando el principio de subsidiariedad, tomando como premisa un nivel más alto de protección de los consumidores.

1.6 El CESE sugiere, por lo tanto, que se mejoren algunas disposiciones relativas al régimen jurídico de los derechos de que se trata, del contenido del contrato principal y de su relación con los contratos complementarios, en particular los de crédito no vinculados, a fin de reforzar y garantizar la adecuada protección de los consumidores.

⁽¹⁾ DO C 256 de 27.10.2007, cuyo ponente fue el Sr. ADAMS.

⁽²⁾ DO C 175 de 27.7.2007, cuyo ponente fue el Sr. PEGADO LIZ.

⁽³⁾ Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (DO L 280 de 29.10.1994, p. 83). Dictamen del CESE: DO C 108 de 19.4.1993, p. 1.

⁽⁴⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos del aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, los productos vacacionales de larga duración, la reventa y el intercambio, COM(2007) 303 final de 7.6.2007.

⁽⁵⁾ Informe de 1999 sobre la aplicación de la Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, SEC(1999) 1795 final, e Informe del Parlamento Europeo de 2002, RR\470922ES.doc, PE 298.410.

⁽⁶⁾ Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Suecia, Alemania y Austria.

1.7 Al igual que en dictámenes anteriores (7), el CESE destaca la necesidad de hacer hincapié en la información efectiva de las partes contratantes, con especial acento en las partes contratantes menos informadas y, por consiguiente, entiende que no deberá excluirse la posibilidad de que los Estados miembros adopten sanciones penales, proporcionales y disuasorias, para prácticas que vulneren gravemente los derechos previstos en la directiva, debidamente caracterizadas en sus elementos esenciales.

1.8 El CESE insta a la Comisión a realizar un análisis detallado de las respuestas recibidas al «Documento de Consulta» (8), sobre todo en lo que se refiere a los Estados miembros consultados a través de dicho documento que no hayan sido cubiertos por los resultados del Informe (9) sobre la aplicación de la Directiva en quince Estados miembros, ni del «Análisis comparativo», que ya se refiere a 25 Estados miembros (10), en atención a la diversidad existente en todos los Estados miembros.

1.9 El CESE propone específicamente una serie de modificaciones (11) y presenta un conjunto de recomendaciones encaminadas a mejorar aspectos de técnica jurídica de la Propuesta y a consolidar y compatibilizar nociones, conceptos o prácticas ya establecidos en otras directivas, en particular en la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales (12), cuyos contenidos deberán tenerse en cuenta para fomentar la seguridad y la confianza de los consumidores en este tipo de contratos, tras los que en tantas ocasiones se esconden técnicas agresivas de comercialización y de ventas (13).

2. Síntesis de la Propuesta de Directiva

2.1 Con la actual propuesta, la Comisión quiere proceder a la revisión de la Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los

contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, siguiendo las Conclusiones del Consejo de 13 de abril de 2000 relativas a su Informe sobre la aplicación de la citada Directiva (14) y las Recomendaciones del Parlamento Europeo que figuran en su Resolución de 4 de julio de 2002 (15).

2.2 Desde la Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006 (16), está prevista la revisión de esta directiva y la misma forma parte del «acervo comunitario en materia de derecho del consumidor», incluido en el correspondiente Libro Verde (17).

2.3 Atenta a identificar algunas situaciones problemáticas en la aplicación de la Directiva, la Comisión considera que, ante la evolución del mercado en este sector, se ha asistido a un proceso importante de creación de nuevos productos que, a pesar de implicar de hecho la utilización de un alojamiento de vacaciones, no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva.

2.4 El Informe de la Comisión elaborado en 1999 sobre la aplicación de la Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (18) ya señalaba numerosas deficiencias en la transposición, y sus conclusiones fueron adoptadas por el Consejo en abril de 2000 (19), enumerando este último una serie de elementos que deberían tenerse en cuenta a la hora de revisar la Directiva.

2.5 También en el Informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud y Protección del Consumidor elaborado en 2001 (20) se destacó el «mínimo nivel aceptable de medidas de protección del consumidor» establecido por la Directiva.

2.6 Por su parte, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 4 de julio de 2002, recomendó que la Comisión adoptase medidas destinadas a garantizar un alto nivel de protección del consumidor.

2.7 Por estos motivos, la Comisión considera la revisión aislada de la presente Directiva como «urgente», incluso como una «prioridad», debido a los «problemas a los que han de hacer frente los consumidores en este campo (...), sobre todo por lo que respecta a la reventa y a los nuevos productos», «que se comercializan de forma semejante» y en términos generales semejantes desde el punto de vista económico «al aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico (también conocido como “tiempo compartido”)», «como los clubes de descuentos vacacionales y los contratos de reventa».

(7) 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 sobre la aplicación de la Directiva 1997/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia» (DO C 175 de 27.7.2007).

(8) Documento de Consulta «Review of the Timeshare Directive», en: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper010606_en.doc.

(9) Informe de 1999 sobre la aplicación de la Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26.10.1994, SEC(1999) 1795 final.

(10) «Comparative Analysis Timeshare Directive» (94/47) elaborado por Hans Schulte-Nolke, Andreas Borge y Sandra Fischer, en *Consumer Law Compendium*.

(11) En particular, a los artículos 2 (1) g), 3 (2) y (4), 4 (1), (2) y (3), 5 (1), (5) y (6), 8 y 9, y las letras l) del anexo I, f) del anexo III y d) del anexo IV.

(12) Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005 relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»), DO L 149 de 11.6.2005, p. 22. Dictamen del CESE: DO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

(13) Como ya se señalaba en los dictámenes del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los adquirentes en los contratos de utilización de bienes inmuebles en régimen de disfrute a tiempo compartido», ponente: Sr. ATÁIDE FERREIRA (DO C 108 de 19.4.1993, p. 1), y sobre «Planes de acción comunitaria a favor del Turismo», ponente: L. CUNHA, coponente: G. FRANDI (DO C 49 de 24.2.1992).

(14) SEC(1999) 1795 final.

(15) Resolución del Parlamento Europeo sobre el seguimiento de la política comunitaria en el ámbito de la protección de los adquirentes de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (Directiva 94/47/CE) (doc. P5_TA(2002)0369, DO C 271 E de 12.11.2003, p. 578).

(16) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006, COM(2002) 208 final, (DO C 137 de 8.6.2002, p. 2). Dictamen del CESE: DO C 95 de 23.4.2003, p. 1.

(17) COM(2006) 744 final. Dictamen del CESE: DO C 256 de 27.10.2007.

(18) SEC(1999) 1795 final

(19) Consejo «Consumidores», Luxemburgo, 13 de abril de 2000.

(20) PE 298.410 RR|470922PT.doc.

2.8 Entre las principales justificaciones de la actual propuesta de revisión, la Comisión destaca la necesidad de actualizar los requisitos relativos a la información precontractual y contractual, de uniformizar el régimen de prohibición de los depósitos o pagos de anticipos en el período de desistimiento, de armonizar dicho período, así como de considerar la posibilidad de introducir sanciones penales.

2.9 Se consultó a las principales partes interesadas en reuniones celebradas entre 2004 y 2006.

2.10 Tras haber recibido quejas sobre el *timeshare*, sobre todo en lo que se refiere a los nuevos productos, como los clubes de vacaciones, los contratos turísticos de descuentos y de intercambio y reventa, la Comisión publicó un «Documento de consulta»⁽²¹⁾. Estas cuestiones también se debatieron en la reunión del Grupo de Trabajo Permanente para la Revisión del Acervo, compuesto por expertos de los Estados miembros, en marzo de 2006.

2.11 La propuesta de revisión está incluida en el Programa de la Comisión para la Actualización y la Simplificación del Acervo Comunitario⁽²²⁾.

2.12 La Comisión entiende que el fundamento jurídico para la actual Propuesta debe mantenerse circunscrito al artículo 95 del Tratado (realización del mercado interior) y considera que, en virtud del principio de subsidiariedad, no debe pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de los derechos de *timeshare*, respetando así la diversidad «de las posiciones de los Estados miembros».

2.13 Por otra parte, la Comisión, al hacer hincapié en los aspectos transfronterizos e incluso al considerar que «la abrumadora mayoría de las reclamaciones de los consumidores es de naturaleza transfronteriza», orienta su Propuesta de modo que sólo se pronuncia sobre los aspectos considerados «más problemáticos y que requieren, por tanto, una acción comunitaria», dejando todo lo demás a las legislaciones nacionales respectivas, e incluso eliminando todo lo que se refiere a los derechos de rescisión y de terminación de los contratos, aunque estén vinculados al derecho de desistimiento y estaban regulados por la Directiva 94/47/CE.

3. Principales observaciones sobre la Propuesta

3.1 Observaciones generales

3.1.1 El CESE valora positivamente la iniciativa de la Comisión, aunque constata su retraso, teniendo en cuenta que los problemas ya se habían detectado en 1999 y que, por lo tanto, ya podrían haberse encontrado hace mucho tiempo las soluciones correspondientes.

3.1.2 El CESE también recuerda que, en su Dictamen emitido el 24 de febrero de 1993⁽²³⁾, cuando se estaba elaborando la Directiva, ya denunció algunas de las cuestiones que ahora se denuncian.

3.1.3 El CESE considera que el fundamento jurídico no debería ser el artículo 95 del Tratado, sino más bien el artículo 153, puesto que no se trata de un asunto que afecta exclusivamente al mercado único, sino que también afecta a la política de defensa del consumidor.

3.1.4 El CESE está de acuerdo con la ampliación del ámbito de aplicación de la propuesta a determinados bienes muebles, ya que responde de manera adecuada a la evolución constante del mercado.

3.1.5 El CESE está de acuerdo con las modificaciones introducidas en las definiciones⁽²⁴⁾ de la actual propuesta, ya que se adecuan mejor a los nuevos productos comercializados en este sector.

3.1.6 El CESE no sólo está de acuerdo en que se mantenga la prohibición de realizar cualquier pago o tipo de depósito, en la medida en que dicha prohibición constituye una forma eficaz para permitir al consumidor ejercer el derecho de desistimiento sin estar sujeto a ninguna presión económica, sino que además considera que la extensión de la norma a terceros abarca adecuadamente los contratos de intercambio y reventa.

3.1.7 El CESE acoge favorablemente el ampliación del período de reflexión hasta catorce días, uniformizando así el plazo correspondiente, aunque preferiría que dicho plazo se contabilizase en días hábiles, en lugar de en días naturales, como, por otra parte, ya ha señalado en dictámenes anteriores⁽²⁵⁾; es importante recordar que con motivo de la adopción de la Directiva 97/7/CE, el Consejo emitió una declaración instando a la Comisión a que estudiase la posibilidad de armonizar el método de cálculo para el plazo de reflexión previsto en las directivas sobre protección de los consumidores.

3.1.8 Al igual que ha señalado en dictámenes anteriores⁽²⁶⁾, y sin perjuicio de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 1 de la Propuesta de Directiva, el CESE considera indispensable que la Comisión proceda a describir mejor la naturaleza, los defectos y los efectos de los derechos de desistimiento, rescisión y terminación, ya que, de lo contrario, no se logrará la aproximación de las legislaciones a la que se aspira, puesto que cada Estado miembro adoptará sus propias normas, con las consiguientes consecuencias negativas para el desarrollo de las relaciones transfronterizas.

⁽²¹⁾ Documento de Consulta «Review of the Timeshare Directive», en http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper010606_en.doc.

⁽²²⁾ COM(2006) 629 final.

⁽²³⁾ DO C 108 de 19.4.1993, p. 1.

⁽²⁴⁾ Sustitución de «adquirente» por «consumidor».

⁽²⁵⁾ DO C 175 de 27.7.2007, cuyo ponente fue el Sr. PEGADO LIZ, sobre la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia.

⁽²⁶⁾ Citado arriba.

3.1.9 El CESE entiende que, al tener esta Directiva como objetivo la aproximación de las legislaciones nacionales relativas a este tipo de derechos, al contrario de lo que se señala en el considerando 4 de la propuesta y pese a las diferencias existentes en los distintos países, la Comisión debería ir más allá, definiendo la naturaleza jurídica ⁽²⁷⁾ de estos derechos, ya sean configurados como derechos reales o derechos crediticios, si se quiere que la actual propuesta contribuya a resolver los problemas detectados, definiendo los requisitos esenciales para el cumplimiento del derecho y, en particular, cuando constituya un derecho real, los efectos registrales inherentes.

3.1.9.1 El CESE insta así a la Comisión a que establezca una definición de la naturaleza jurídica del derecho — *timeshare* — ya sea configurado como derecho real o como derecho personal de carácter obligatorio — derecho a una prestación de servicios — con las consecuencias correspondientes en las normas aplicables del Reglamento de Bruselas y del Reglamento de Roma I, si se quiere lograr la tan deseada armonización y la confianza de los consumidores y de las empresas. Además, el CESE ya contribuía en el dictamen citado ⁽²⁸⁾ a establecer dicha definición, al señalar que el contrato de utilización de bienes inmuebles en régimen de disfrute a tiempo compartido es un derecho real o personal, y nunca una relación de arrendamiento, ya que en el arrendamiento no existe enajenación. El derecho transferido recae sobre una parte indivisa de un bien, como en el caso de un apartamento indiviso, y asume o puede asumir el carácter de un derecho inmobiliario real.

3.1.10 Sin perjuicio de la necesaria configuración jurídica de este derecho, eventualmente con características «sui generis», e incluso por este mismo motivo, el CESE está de acuerdo con la propuesta de Directiva cuando ésta señala algunos de sus elementos estructuradores, independientemente de que su objeto mediato sean bienes muebles o inmuebles, como derecho de uso y disfrute de un alojamiento (implicando una estancia con pernoctación) mediante una contrapartida, con una duración mínima de un año.

3.1.11 No obstante, el CESE insta a la Comisión a que, además de los productos ya señalados en el artículo 2 de la Propuesta, establezca una cláusula (con la necesaria definición de los elementos estructuradores) con el fin de adaptarse a posibles futuros productos ⁽²⁹⁾ que puedan comercializarse tras la entrada en vigor de la Directiva y con respecto a los cuales se constata la imposibilidad de cumplimiento de los requisitos que figuran en las definiciones de los nuevos productos.

3.1.12 El CESE entiende que la posibilidad de que el consumidor pueda efectuar cualquier tipo de reembolso o pagar

cualquier importe por haber ejercido a tiempo el derecho de desistimiento constituye una desvirtuación manifiesta de dicho derecho, que se caracteriza por que el consumidor no tiene que indicar ningún motivo ni pagar ningún importe, por lo que los puntos 5 y 6 del artículo 5 de la propuesta deben eliminarse.

3.1.13 El CESE llama la atención de la Comisión sobre la referencia hecha a la Directiva recientemente aprobada sobre las Prácticas comerciales desleales ⁽³⁰⁾, con la que está de acuerdo, pero indica que en sus artículos 14 y 15 no se hace referencia a la Directiva actualmente en vigor, ni está prevista dicha referencia en la actual propuesta que ahora se examina.

3.1.14 Aunque acoge favorablemente la armonización mínima, el CESE entiende que esta Propuesta de Directiva es más restrictiva que la actualmente en vigor, ya que, aunque prevé la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas más protectoras de los derechos de los consumidores, sólo lo admite en lo tocante al derecho de desistimiento (momento, modalidades y ejercicio), mientras que la Directiva vigente prevé en su artículo 11 ⁽³¹⁾ dicha posibilidad de forma más amplia, por lo que insta a la Comisión a mantener una norma similar a ésta.

3.1.15 El CESE considera que la Comisión debería prever un régimen de sanciones eficaz, no sólo con miras a disuadir de las prácticas infractoras relativas a las obligaciones previstas en la Directiva, sino también por motivos de certeza y seguridad jurídica ⁽³²⁾. El CESE apoya la posibilidad de que, en el marco definido previamente por la Comisión ⁽³³⁾, los Estados miembros, y no la Comisión, introduzcan sanciones penales, proporcionales pero suficientemente disuasorias de las prácticas infractoras, cuando éstas sean especialmente graves.

3.1.16 El CESE está de acuerdo con la inclusión de una cláusula de revisión periódica, inexistente en la Directiva vigente, que evitará que se quede rápidamente obsoleta.

3.1.17 Aunque se han intentado acciones contra algunos Estados miembros ⁽³⁴⁾ por haber transpuesto incorrectamente algunas disposiciones de la Directiva, el CESE echa de menos la actuación de la Comisión, sobre todo en lo que se refiere al incumplimiento del plazo para la correspondiente transposición (30 de abril de 1997), ya que sólo dos Estados miembros ⁽³⁵⁾ han cumplido dicho plazo; por ello, en lo que se refiere a la nueva Directiva, insta a la Comisión a que sea menos permisiva ante vulneraciones tan flagrantes de la aplicación del Derecho comunitario.

⁽²⁷⁾ Sentencia del STJ de Portugal, de 4.3.2004.

⁽²⁸⁾ Dictamen del CESE sobre la Directiva 94/47/CE, ponente: Manuel Ataíde Ferreira (DO C 108 de 19.4.1993, p. 1).

⁽²⁹⁾ A semejanza, por ejemplo, de lo que prevé la ley portuguesa (apdo. 3 del artículo 45 del D.L 180/99 de 22/05) donde puede leerse «Os direitos de habitação turística a que se refere o número anterior incluem nomeadamente os direitos obrigacionais constituídos no âmbito de contratos referentes a cartões e clubes de férias, cartões turísticos ou outros de natureza semelhante» (Los derechos de alojamiento turístico a que se refiere el apartado anterior incluyen, en particular, los derechos vinculantes establecidos en el ámbito de contratos relativos a paquetes y clubes de vacaciones, paquetes turísticos u otros de naturaleza similar).

⁽³⁰⁾ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005 (DO L 149 de 11.6.2005, p. 22. Dictamen del CESE: DO C 108 de 30.4.2004, p. 81).

⁽³¹⁾ Artículo 11 de la Directiva 94/47/CE — «La presente Directiva no será obstáculo para que los Estados miembros adopten o mantengan disposiciones más favorables en materia de protección del adquirente en el ámbito regulado por la misma, sin perjuicio de sus obligaciones resultantes del Tratado».

⁽³²⁾ En el Informe de 1999 sobre la aplicación de la Directiva 94/47/CE se constató una gran variedad de sanciones para la vulneración de la misma obligación en los distintos Estados miembros, desde sanciones económicas, nulidad del contrato, aumento del plazo de reflexión, hasta la suspensión de la actividad y publicidad correspondiente, etc.

⁽³³⁾ Véanse el DO C 256 de 27.10.2007 y el proyecto de Dictamen CESE 867/2007 fin, ambos del Sr. Retureau, sobre medidas penales en materia de propiedad intelectual y de medio ambiente.

⁽³⁴⁾ España, Suecia, Luxemburgo e Irlanda.

⁽³⁵⁾ Reino Unido y la República Federal de Alemania.

3.2 Observaciones específicas

3.2.1 El CESE considera que la definición que figura en la letra g) del apartado 1 del artículo 2, relacionada con lo dispuesto en el artículo 7, es demasiado restrictiva, ya que el elemento que caracteriza el carácter accesorio de los contratos es la relación de complementariedad entre los mismos. Pero es precisamente la relación de complementariedad, más que la subordinación, la que debe considerarse, ya que la mayoría de los contratos con crédito vinculado consisten en combinaciones extrínsecas de contratos que, por su naturaleza jurídica, presentan entre ellos una autonomía jurídica, y por lo tanto son incompatibles con la definición propuesta.

3.2.2 El CESE discrepa de la redacción del apartado 2 del artículo 3, sobre todo en lo que se refiere al documento de información, que sólo se entregará al consumidor cuando este «se lo pida» y sólo si es necesario. No obstante, teniendo en cuenta que este artículo respeta la información precontractual, en la que el consumidor basa su decisión de contratar, considera que este documento debe ser objeto de entrega obligatoria, por lo que insta a la Comisión a que disponga en este sentido.

3.2.3 El CESE insta a la Comisión a que sustituya el apartado 4 del artículo 3, el apartado 1 del artículo 4, la letra l) del anexo I, la letra f) del anexo III, y la letra d) del anexo IV por una norma similar a la que figura en el artículo 4 de la Directiva vigente ⁽³⁶⁾, ya que se trata de una norma más protectora, no sólo en lo que se refiere a la obligatoriedad de incluir la lengua nacional del consumidor, sino también a la obligación de incluir la traducción conforme en la lengua del Estado miembro donde está situado el bien, sobre todo por motivos relacionados con los posibles trámites de registro.

3.2.3.1 En efecto, el CESE anticipa que los profesionales pueden adoptar de manera generalizada propuestas — contratos de adhesión — donde el consumidor se limite a declarar que la lengua de redacción sea la lengua escogida, sin que exista libertad de estipulación o negociación, con posibles graves perjuicios para sus intereses económicos.

3.2.4 El CESE insta a la Comisión a que modifique la redacción del apartado 2 del artículo 4, concretamente suprimiendo la expresión «a menos que las partes dispongan expresamente lo contrario», puesto que se trata de información indispensable que no puede estar sujeta a la autonomía privada de las partes. La práctica demuestra que mantener esta expresión llevará a los

⁽³⁶⁾ Donde se dice lo siguiente:

«Los Estados miembros dispondrán en su legislación:

- (...) que el contrato y el documento contemplado en el apartado 1 del artículo 3, deberán estar redactados, de entre las lenguas oficiales de la Comunidad en la lengua o en una de las lenguas del Estado miembro en que resida el adquirente o en la lengua o en una de las lenguas del Estado miembro del que éste sea nacional, a elección del adquirente. No obstante, el Estado miembro en que resida el adquirente podrá imponer la obligación de que el contrato esté redactado, de entre las lenguas oficiales de la Comunidad, en su lengua o en sus lenguas, y
- la obligación de que el vendedor facilite una traducción conforme del contrato en la lengua o en una de las lenguas oficiales de entre las lenguas oficiales de la Comunidad del Estado miembro en que esté situado el inmueble.»

profesionales a proponer de manera unilateral contratos de adhesión en que el consumidor se limite a aceptar.

3.2.4.1 El CESE cree que la Comisión todavía debe aclarar o tipificar las circunstancias ajenas a la voluntad del comerciante que serán parte integrante del contrato en virtud del apartado 2 del artículo 4, por motivos de certeza y seguridad jurídica.

3.2.4.2 También sobre este mismo artículo, el CESE insta a la Comisión a establecer la forma de comunicación de esta información, que deberá realizarse de manera adecuada, objetiva y clara ⁽³⁷⁾, debiendo utilizarse un tamaño de letra que permita su fácil lectura ⁽³⁸⁾.

3.2.5 El CESE sugiere a la Comisión que aclare la expresión «el comerciante pondrá explícitamente en conocimiento» que figura en el apartado 3 del artículo 4, cuyo significado técnico jurídico no está claro.

3.2.6 Como del apartado 1 del artículo 5 se desprende que se prevén dos periodos para el ejercicio del derecho de desistimiento, el CESE insta a la Comisión a que introduzca una disposición que prevea una única posibilidad conferida al consumidor para el derecho de desistimiento, en el plazo de los catorce días siguientes a la firma del contrato definitivo, si este último hubiese ido precedido por un contrato previo vinculante, siempre que el bien no haya sido utilizado entretanto.

3.2.7 Como ya ha hecho en anteriores dictámenes, el CESE insta a la Comisión a que establezca el método de comunicación del ejercicio del derecho de desistimiento, garantizándose así a las partes la prueba del mismo. De hecho, el enunciado que figura en la Directiva vigente resulta más adecuado ⁽³⁹⁾.

3.2.8 El CESE considera que el título del artículo 8 debería sustituirse por la expresión «Carácter imperativo de los derechos», ya que la «ratio legis» no tiene por objetivo establecer el carácter imperativo de la Directiva, sino más bien prohibir que se excluyan o limiten esos derechos, con independencia de la legislación aplicable.

3.2.9 El CESE considera más adecuadas las disposiciones de la Directiva sobre Prácticas comerciales desleales ⁽⁴⁰⁾ relativas a las acciones de carácter judicial y administrativo contenidas en los artículos 11 y 12, al ser disposiciones más amplias y completas, por lo que insta a la Comisión a que sustituya el artículo 9 de la actual Propuesta por normas semejantes a aquellas.

⁽³⁷⁾ Como figura, por ejemplo, en el artículo 8 de la Ley de Defensa del Consumidor portuguesa.

⁽³⁸⁾ Como se señala, por ejemplo, en la sentencia del «Tribunal da Relação» de Lisboa, de 3.5.2001.

⁽³⁹⁾ «de forma que pueda ser probada».

⁽⁴⁰⁾ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005 (DO L 149 de 11.6.2005, p. 22). Dictamen del CESE: DO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

3.2.10 El CESE llama la atención de la Comisión sobre la redacción de las versiones lingüísticas de su Propuesta, en la medida en que existen cuestiones que exigen una traducción más esmerada ⁽⁴¹⁾.

4. Cuestiones omitidas

4.1 El CESE entiende que en una revisión de la Directiva, además de las omisiones citadas anteriormente, también deberían considerarse otras cuestiones que no han sido tratadas en la Propuesta.

Éste es el caso, por ejemplo, de las cuestiones siguientes:

- a) el régimen de la carga de la prueba;
- b) la prevención de los riesgos de incumplimiento del contrato o de cumplimiento defectuoso;
- c) la restricción de la utilización de los contratos de *timeshare* (alojamiento) a edificios y partes destinadas a actividades turísticas o de ocio ⁽⁴²⁾, contribuyendo así a aumentar la calidad y evitando su mala utilización en el sector inmobiliario;
- d) el establecimiento de normas relativas a la licencia y autorización para el ejercicio de esta actividad, debiendo demostrarse una capacidad técnica y financiera;
- e) la creación de un sistema de garantías financieras para prevenir posibles situaciones de insolvencia o quiebra, como se ha hecho en otros instrumentos comunitarios ⁽⁴³⁾, y no sólo en lo que se refiere a los inmuebles en construcción;
- f) la implantación de un sistema de inscripción previa en el país donde se promueva la comercialización o en el Estado miembro donde esté situada la sede ⁽⁴⁴⁾;
- g) la creación de un sistema de certificación de estos profesionales a nivel europeo, que garantice al mismo tiempo la existencia de un sistema de alerta entre los Estados miembros, previendo la denuncia de las infracciones relevantes a efectos de la pérdida de la certificación y la información a los consumidores ⁽⁴⁵⁾;
- h) la inclusión en los anexos de información relativa a las transmisiones realizadas libres de cualquier carga u impuesto, a fin de evitar que los consumidores se vean privados de sus derechos, por ejemplo, en caso de que se ejecute una hipoteca ⁽⁴⁶⁾;
- i) la incorporación en el anexo II del derecho que debe asistir al consumidor de poder inspeccionar la propiedad en caso de que se trate de un inmueble, a fin de verificar la conformidad con el proyecto de construcción;
- j) la previsión de la protección de los datos personales en las transmisiones de los derechos a terceros.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴¹⁾ Por ejemplo, en la versión portuguesa, la letra b) del artículo 2 carece de sentido, la letra j) del anexo I dice exactamente lo contrario de lo que debería decir, y en el apartado 1 del artículo 7 el término «dissolvido» debe sustituirse por «resolvido», por motivos obvios de técnica legislativa y de coherencia con el título del artículo.

⁽⁴²⁾ Dictamen del CESE ya citado, relativo a la Directiva 94/47/CE, DO C 108 de 19.4.1993, p.1.

⁽⁴³⁾ Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158 de 23.6.1990, p. 59). Dictamen del CESE: DO C 102 de 24.4.1989, p. 27.

⁽⁴⁴⁾ Dictamen del CESE ya citado, relativo a la Directiva 94/47/CE, DO C 108 de 19.4.1993, p.1.

⁽⁴⁵⁾ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376 de 27.12.2006, p. 36) Dictamen del CESE: DO C 221 de 8.9.2005, p. 113.

⁽⁴⁶⁾ Dictamen del CESE antes citado, relativo a la Directiva 94/47/CE (DO C 108 de 19.4.1993, p. 1).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático» (Versión codificada)

COM(2007) 446 final — 2007/0164 (COD)

(2008/C 44/07)

El 5 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), decidió por 153 votos a favor y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los dispositivos de alumbrado de la placa posterior de matrícula de los vehículos a motor y de sus remolques» (Versión codificada)

COM(2007) 451 final — 2007/0162 (COD)

(2008/C 44/08)

El 5 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), decidió por 144 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supresión de parásitos radioeléctricos (compatibilidad electromagnética) producidos por los tractores agrícolas o forestales» (Versión codificada)

COM(2007) 462 *final* — 2007/0166 (COD)

(2008/C 44/09)

El 5 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), decidió por 153 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Informe sobre los biocarburantes — Informe sobre los progresos realizados respecto de la utilización de biocarburantes y otros combustibles renovables en los Estados miembros de la Unión Europea»

COM(2006) 845 *final*

(2008/C 44/10)

El 10 de enero de 2007, 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2007 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 13 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité presta la máxima atención a las cuestiones relacionadas con la eficiencia energética, el cambio climático y la reducción de los gases de efecto invernadero, y comparte, en general, las conclusiones del Consejo Europeo de primavera de los días 8 y 9 de marzo, en las que se reafirmaron los tres pilares de la Política Energética para Europa (PEE):

— garantizar la seguridad de abastecimiento,

— garantizar la competitividad de las economías europeas y la disponibilidad de una energía asequible,

— promover la sostenibilidad ambiental y luchar contra el cambio climático.

1.2 En su informe sobre los biocarburantes, la Comisión subraya que, sin unos objetivos obligatorios, no será posible alcanzar una cuota satisfactoria en el uso de los biocarburantes. Como quiera que el objetivo de alcanzar una cuota de mercado

del 5,75 % en 2010 no es factible, para cumplir las exigencias establecidas por el Consejo será necesario fijar un objetivo viable como es, en opinión de la Comisión, llegar a una cuota del 10 % en 2020, acogiéndose a la facultad que se contempla en el punto 2 del artículo 4 de la Directiva 2003/30/CE, denominada «cláusula de revisión». Curiosamente, la Comisión expone las ventajas basándose en un hipotético uso de los biocarburantes equivalente al 14 %, cuando el objetivo declarado es del 10 %, con lo que muestra resultados poco realistas, como si se tratara de «maquillar» la Comunicación.

1.3 Los biocarburantes de primera generación presentan numerosas contraindicaciones y no responden plenamente a los objetivos europeos. De hecho, tienen un elevado coste de producción, un alto coste medioambiental, sustraen cereales destinados a la alimentación humana y animal y, como sostiene la FAO, son, en parte, responsables del aumento del precio de los cereales en los mercados mundiales.

1.4 Por todo ello, el uso de los biocarburantes de primera generación plantea problemas éticos, como una competencia entre alimentos y carburantes a la que la Comisión parece restar importancia. El Comité destaca que es imprescindible entablar una colaboración más estrecha con las instituciones y agencias mundiales que operan en el campo de la agricultura y la alimentación, como la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

1.5 A pesar de su gran importancia, ni el documento de la Comisión ni el estudio de impacto anexo recogen un solo argumento crítico al respecto.

Por lo que respecta al biodiésel, cabe señalar los siguientes problemas:

- productividad limitada,
- coste elevado (0,4-0,7 EUR/l),
- problemas de estabilidad (contiene grupos oxigenados) y dificultades de almacenamiento.

El bioetanol, por su parte, tiene los siguientes inconvenientes:

- su productividad es limitada (aunque en menor medida que el biodiésel),
- requiere un elevado consumo de agua y fertilizantes, y
- su transporte no se adapta a los actuales oleoductos para carburantes derivados del petróleo (problemas de corrosión).

1.6 El Comité subraya la necesidad de evaluar detalladamente no sólo las repercusiones sociales, medioambientales y económicas, sino también los problemas técnicos relacionados con el desarrollo de los biocarburantes. En particular, se plantea la cuestión del rendimiento productivo de las materias primas destinadas a biocombustibles: una tonelada de remolacha permite obtener aproximadamente 400 litros de bioetanol (en torno a 1 500 Mcal). No parece una proporción conveniente ni eficaz si tenemos en cuenta la energía requerida para convertir la biomasa en biocarburantes. Resultaría mucho más funcional utilizar la biomasa directamente para la producción de energía eléctrica, calefacción o transporte marítimo y transporte público urbano.

1.7 El Comité señala que, desde un punto de vista estrictamente medioambiental, deberán tenerse en cuenta los riesgos relacionados con la deforestación y el almacenamiento de materias primas: hay que examinar con claridad y atención los problemas biológicos y bioquímicos correspondientes.

1.8 El Comité llama también la atención sobre un problema de «ética de la ciencia». El planeta Tierra es un sistema abierto que tiende de manera inexorable hacia el estado de equilibrio, que coincidirá con su fin. La ciencia tiene la tarea de ralentizar esta tendencia al declive, mientras que a la política le corresponde agilizar las acciones y los estudios pertinentes.

1.9 El Comité recomienda un análisis serio en el ámbito de la química de la combustión para estudiar, con distintas moléculas de hidrocarburos, la posible formación y desarrollo de los radicales libres, responsables del estrés oxidativo, que se considera, a su vez, un estado patológico previo a enfermedades más graves. Esta recomendación se justifica por la escasez de datos disponibles en la materia.

1.10 El Comité considera imprescindible prestar especial atención al cuidado y la protección del suelo. Hay que protegerlo, ya que él, a su vez, nos protege a nosotros. La progresiva disminución y degradación de las capas freáticas son consecuencia de políticas insensatas de explotación y empobrecimiento de los suelos. Es esencial garantizar la alternancia de cultivos para favorecer la revitalización de los suelos.

1.11 El Comité recomienda a la Comisión y a todas las instituciones europeas que tengan especialmente en cuenta el problema del consumo de agua en la producción de biocarburantes. Entre los muchos efectos negativos del cambio climático, la reducción de los recursos hídricos puede ser dramática, especialmente para algunas regiones. Según estudios recientes del IWMI (*International Water Management Institute*), se calcula que para producir un litro de biocarburante se necesitan de 1 000 a 4 000 litros de agua, en función del tipo de producto y de la zona de producción.

1.12 Salvando estas preocupaciones, que podrían disminuir si se adoptaran medidas de control y certificación de los métodos de producción de biocarburantes recurriendo posiblemente a la rastreabilidad de los productos, el Comité considera que se debe apoyar aún más la investigación y el desarrollo de los biocarburantes de segunda e incluso de tercera generación, como el biobutanol. El biobutanol tiene una baja presión de vapor y tolerancia a la contaminación del agua en las mezclas de gasolina, lo que facilita su uso en los actuales canales de suministro y distribución de gasolina. El biobutanol puede mezclarse con la gasolina en mayores concentraciones que los biocombustibles existentes sin necesidad de modificar los vehículos. Además, permite un mayor ahorro de carburante que las mezclas de gasolina y etanol, con lo que mejora la eficiencia energética y reduce el consumo por litro. Los carburantes de nueva generación presentan un elevado rendimiento energético con bajo coste medioambiental, gracias a la utilización de residuos, de la bioquímica, para favorecer los procesos naturales de desestructuración de la celulosa, que son complejos y costosos.

1.13 El Comité también tiene presente la oportunidad que el desarrollo de los biocarburantes podría representar para la economía europea, contribuyendo así al cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Lisboa. Aunque el 7º Programa marco prevé de manera explícita este ámbito de actuación, es necesaria una mayor sinergia entre las distintas partes interesadas: no sólo los productores agrícolas y la industria de la transformación, sino también las asociaciones para la protección del medio ambiente y el territorio y las organizaciones de trabajadores, que muestran un creciente interés por conciliar los temas de desarrollo sostenible con unos modelos cada vez más avanzados en materia de responsabilidad social de las empresas.

1.14 La oportunidad que el mundo agrícola percibe en el desarrollo de los biocarburantes es algo que debe impulsarse, a condición de que los agricultores se comprometan también a proteger los bienes medioambientales primarios y salvaguardar los recursos comunes, como el agua y los alimentos para los seres humanos y animales. Las asociaciones agrícolas tienen la responsabilidad de difundir en el mundo rural las normas que establezca la comunidad internacional para regular la producción y el comercio de los biocarburantes. La difusión de las prácticas de certificación y de rastreabilidad y el control de la conformidad son temas a los que se espera que contribuyan decisivamente las distintas organizaciones agrícolas, tanto a escala europea como en el ámbito nacional y local. Tanto por lo que respecta a éste como a otros temas relacionados con la eficiencia energética, la disminución de los gases de efecto invernadero y el cambio climático, el Comité se muestra dispuesto a colaborar con los CES nacionales, que ya han manifestado en reiteradas ocasiones un gran interés y están participando de manera activa en la elaboración de diversos dictámenes del CESE en la materia.

1.15 En lo referente al tratamiento fiscal, es obvio que el plantel de candidatos a las ayudas públicas es interminable: en particular, impuestos sobre el consumo de biocarburantes y facilidades a los agricultores, ayudas a la industria automovilística para sufragar el necesario gasto en investigación, a los consumidores para llevar a cabo las modificaciones necesarias en los automóviles que no se adapten a la utilización de biocarburantes, y las destinadas a los propios productores de biocarburantes. En Alemania, donde se han reducido hace poco y de manera considerable los incentivos fiscales, se ha registrado una inmediata caída del consumo, con protestas, también inmediatas, por parte de la industria. Las inversiones requieren certidumbre y estabilidad, pero los mercados del biocarburantes siguen siendo todavía prácticamente inexistentes. Pero las eventuales ayudas no deberían falsear en ningún caso la competencia.

1.16 En cuanto al sector del transporte, éste no se ve sometido en la propuesta al sistema de cuotas de emisión. El Comité recomienda a la Comisión que estudie la posibilidad de ampliar el sistema de certificación de emisiones para el transporte, que puede suponer un acicate aún mayor para intensificar la eficacia en la búsqueda de nuevas soluciones encaminadas a reducir las emisiones nocivas. En un dictamen exploratorio específico solicitado por el Vicepresidente Barrot, el Comité se ha propuesto establecer una hipótesis operativa.

1.17 El Comité se muestra de acuerdo con la Resolución del Parlamento Europeo sobre una estrategia para la biomasa y los

biocombustibles, en la que pide el PE a la Comisión que establezca un sistema obligatorio y general de certificación que permita la producción sostenible de biocombustibles en todas las etapas, y que apoye el desarrollo y la utilización del Sistema de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES) para controlar el uso del suelo en la producción de bioetanol, con el fin de impedir la destrucción de las selvas tropicales y otros impactos negativos en el medio ambiente.

1.18 Teniendo en cuenta los problemas señalados en el presente Dictamen, el Comité solicita a la Comisión que revise constantemente el objetivo del 10 % y que esté preparada para presentar propuestas encaminadas a modificarlo en el caso de que los problemas no se puedan resolver de un modo satisfactorio y sostenible.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1 En su presentación del informe sobre los progresos realizados en la utilización de biocarburantes, la Comisión destaca el hecho de que, solamente en el sector del transporte, se prevé durante el periodo 2005-2020 un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (en este caso solamente de CO₂) de 77 millones de toneladas al año; esto es, más del 60 % del incremento total de las emisiones, que se estima en torno a los 126 millones de toneladas anuales.

2.2 Otro aspecto crucial que también se destaca es la dependencia casi total del sector del transporte respecto de las importaciones de petróleo, que es el recurso energético cuya seguridad de abastecimiento presenta más riesgos. Un considerable aumento en la utilización de biocarburantes aliviaría esta dependencia.

2.3 Sin embargo, las ventajas que reviste el desarrollo de los biocarburantes de cara a la reducción de los gases de efecto invernadero no se materializarán si, por ejemplo, su producción exige la conversión de cultivos ya existentes o la utilización de terrenos especialmente ricos en biodiversidad, como es el caso de las selvas tropicales.

2.4 En 2001, la cuota de biocarburantes en el mercado se situaba en un 0,3 %, y únicamente cinco Estados miembros tenían experiencia en el uso de este tipo de combustibles. La Directiva 2003/30/CE no imponía obligaciones de carácter vinculante, sino que establecía un objetivo para el año 2010 (una cuota del 5,75 % del mercado de la gasolina y del gasóleo utilizados para el transporte) y un objetivo intermedio para 2005 (2 %).

2.5 Sin embargo, gracias a la cláusula de revisión prevista en el punto 2 del artículo 4, esta misma Directiva permitía a la Comisión presentar propuestas de objetivos nacionales obligatorios en caso de desviaciones significativas y no justificadas del objetivo del 2 %.

2.6 La Política Agrícola Común desempeña un papel fundamental a este respecto, especialmente tras la reforma de 2003 que, al desvincular los pagos efectuados a los agricultores de los cultivos que éstos producen, permite reutilizar los terrenos retirados de la producción con cultivos no alimentarios, destinados en numerosos casos a la producción de biocombustibles.

2.7 En 2007 se instaurará una prima para los cultivos denominados «energéticos» que vendrá a unirse a las políticas de incentivación de la producción de energía obtenida a partir de la madera y a las ayudas en el ámbito de la política de desarrollo rural en favor de las energías renovables ⁽¹⁾.

2.8 Si bien se ha registrado un considerable desarrollo en el uso de los biocombustibles, únicamente dos países han alcanzado los objetivos: 2005 arroja un resultado global del 1 %, con una cuota del 1,6 % en el caso del biodiésel y del 0,4 % en el del bioetanol. Basándose en estas premisas, la Comisión concluye que no se cumplirá el objetivo del 5,75 % en 2010.

2.9 La experiencia demuestra que se han alcanzado resultados concretos, ya sea gracias a las políticas de incentivos fiscales, sin limitar las cantidades de producto que pueden acogerse a ellas, ya sea obligando a los proveedores a incluir en el total de carburantes comercializados un determinado porcentaje de biocombustibles. Para la Comisión, estas obligaciones constituyen el método más eficaz.

2.10 Según afirma la Comisión en su Comunicación, «urge que la Unión transmita un mensaje inequívoco sobre su determinación a reducir su dependencia del petróleo en el ámbito del transporte». La Comisión considera que el único medio viable es el recurso a los biocarburantes, que constituyen una «póliza de seguro» contra los elevados precios del petróleo.

2.11 Para ganar credibilidad ante los productores de petróleo, que en el mercado de la UE venden 300 millones de toneladas únicamente en el sector del transporte, el mensaje debe plasmarse en objetivos legalmente vinculantes.

2.12 El fomento de la investigación y el desarrollo de las tecnologías de manera conjunta en los 27 Estados miembros es una de las estrategias con mayores posibilidades de éxito. Un objetivo factible es el establecimiento de una cuota de mercado para los biocombustibles del 10 % de aquí a 2020.

2.13 Un marco regulador seguro y con pocas cargas administrativas y el establecimiento de objetivos intermedios — como, por ejemplo, en 2015 — son esenciales para permitir a las empresas automovilísticas adaptar sus proyectos.

2.14 En la evaluación del impacto económico y medioambiental se contemplan distintas hipótesis, vinculadas, por un lado, a la evolución del precio del petróleo, las importaciones y la competitividad de los precios agrícolas y, por otro, al desarrollo de nuevas tecnologías para el lanzamiento de biocombustibles de «segunda generación», que ayudarían a reducir el coste medioambiental.

2.15 En lo referente a los costes, un hipotético crecimiento del 14 % en el uso de los biocombustibles supondría en 2020 un aumento entre 11 500 y 17 200 millones de euros (con el precio del barril en torno a los 48 USD) y entre 5 200 y 11 400 millones de euros (con el precio del barril a 70 USD). El umbral de rentabilidad para el biodiésel y el bioetanol es de 69-76 euros y 63-85 euros por barril, respectivamente

(92,76-102,18 y 84,76-114,28 USD/barril, al cambio — a 25 de abril de 2007 — de 1,3444 USD por 1 euro).

2.16 Partiendo de la misma hipótesis de una cuota del 14 % de biocombustibles en 2020, el ahorro en los costes de almacenamiento de las reservas podría llegar a los 1 000 millones de euros (720 millones con la hipótesis del 10 %). La mejor solución pasaría por un abastecimiento conjunto a partir de terceros países y de Estados miembros, junto con la deseada comercialización de los biocarburantes de segunda generación.

2.17 Esta hipótesis repercutiría positivamente tanto en el empleo (una producción de bioetanol primordialmente interna supondría la creación de 144 000 puestos de trabajo (100 000 con una cuota del 10 %)), como en el PIB comunitario (crecimiento del 0,23 %). Por último, las ventajas que reportarán los resultados de la investigación y, en particular, los relativos a los biocombustibles de segunda generación podrían mantener un elevado nivel de competitividad en el ámbito de las energías renovables.

2.18 Produciendo los biocarburantes con las mejores técnicas — y las más ventajosas desde el punto de vista económico — de que se dispone en la actualidad, la Comisión calcula que la reducción de los gases de efecto invernadero oscilará, con arreglo al cálculo denominado «de la fuente a la rueda», entre el 35 % y el 50 %. En Brasil, la producción de etanol a partir de caña de azúcar reduce estas emisiones en un 90 %, mientras que la producción de biodiésel a partir del aceite de palma y de soja genera una reducción equivalente al 50 % y al 30 %, respectivamente. Por su parte, la producción de biocombustibles de segunda generación debería generar reducciones del 90 %. Manteniéndonos en la hipotética cuota de mercado del 14 % de biocarburantes, se podría lograr una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero equivalente a 101-103 Mt CO₂eq (71-75 Mt CO₂eq con una cuota del 10 %).

2.19 Por lo que respecta al impacto medioambiental, en la Comunicación se calcula que una cuota de biocombustibles del 14 % es aceptable siempre y cuando la producción no tenga lugar en terrenos inadecuados, como la selva tropical y los hábitats de gran valor medioambiental.

2.20 La Comisión concluye su informe afirmando que un desarrollo de los biocombustibles reportará considerables ventajas a la hora de reducir la emisión de gases de efecto invernadero y una mayor seguridad del abastecimiento. Una política bien orientada de incentivos y ayudas debería permitir conjurar los riesgos que plantea el uso de terrenos con elevado valor en términos de biodiversidad o el recurso a métodos perjudiciales de producción de biocarburantes y, en su lugar, fomentar la aplicación de sistemas de producción de segunda generación.

2.21 Para alcanzar los objetivos propuestos será necesario:

— revisar la norma sobre el gasóleo (EN 590) y probablemente también la norma sobre la gasolina (EN 228) para aumentar las posibilidades de mezclar los biocarburantes con los combustibles de origen fósil;

⁽¹⁾ Actualmente parecen confirmarse las mismas cifras del año pasado, sin ningún aumento, y la Comisión ha expresado recientemente sus dudas sobre la continuidad de la subvención en 2008.

- introducir modificaciones (de bajo coste) en los vehículos nuevos;
- desarrollar las tecnologías de los biocarburantes líquidos procedentes de biomasa (BTL);
- introducir los cultivos forestales y de la colza, y
- realizar un constante seguimiento de las consecuencias medioambientales.

2.22 Por último, la Comisión propone una revisión de la Directiva sobre los biocombustibles, fijar en un 10 % los objetivos mínimos para la cuota de biocombustibles en 2020 y, por último, garantizar el uso de biocombustibles eficientes y respetuosos con el medio ambiente.

3. Los biocarburantes — Diversos elementos técnicos

3.1 El biodiésel se obtiene del prensado de semillas oleaginosas de colza, soja o girasol, a partir de una reacción denominada transesterificación, que determina la sustitución de los componentes alcohólicos de origen (glicerol) por alcohol metílico (metanol). El bioetanol es un alcohol (etanol o alcohol etílico) que se obtiene mediante un proceso de fermentación de diversos productos agrícolas ricos en hidratos de carbono y azúcares, como los cereales (maíz, sorgo, trigo o cebada), los cultivos con contenido de azúcar (remolacha y caña de azúcar), la fruta, las patatas y las cascas. Se consideran, asimismo, biocombustibles los productos obtenidos por combinación química de moléculas de origen biológico y de origen fósil. El ejemplo más significativo lo constituye el éter etil-terbutílico (EETB), que se obtiene por reacción del bioetanol y el isobuteno.

3.2 El etanol presenta las características de un excelente carburante: tiene un elevado índice de octano y puede ser mezclado (E5, E10) sin necesidad de modificar considerablemente el motor, aunque un uso más consistente (E85) sí requiere motores específicos.

3.3 Las principales críticas que suscita el uso del etanol se refieren a su mezcla con gasolina. Incluso con porcentajes modestos de etanol, la presión de vapor aumenta de manera significativa (en torno a 10 kPa) y, con ello, también las emisiones de vapor. La afinidad del etanol con el agua puede ocasionar problemas en la calidad del producto final. Hay que evitar la mezcla de una gasolina común a base de hidrocarburo con otra con contenido de etanol, utilizándose para esta última una cadena logística y de distribución aparte.

3.4 El biodiésel puede utilizarse en los motores diésel mezclado con el gasóleo. En los países europeos normalmente se mezcla en porcentajes no superiores al 5 % (B5) en gasóleo de calidad estándar, y esta mezcla no presenta problemas de compatibilidad. Un gasóleo con elevado contenido de biodiésel (más del 8-10 %) puede ocasionar inconvenientes en vehículos con juntas de material polimérico no compatible. Los problemas más significativos se dan en los filtros de partículas y polvo fino, que deberían someterse a profundas y costosas modificaciones. Por este motivo, mientras algunos fabricantes ya han adecuado

las características de sus vehículos, otros limitan sus garantías al uso de mezclas B5. Cuando se trata de mezclas de concentración elevada, sus propiedades de higroscopicidad, detergencia y poca estabilidad en el almacenamiento pueden requerir una atención especial en los vehículos y en el sistema de distribución del producto.

3.5 La Comisión sostiene con argumentos convincentes la necesidad de apoyar con mayor determinación el desarrollo de los biocombustibles. De modo realista, la Comisión no se plantea la posibilidad en el futuro de sustituir por completo la actual producción de gasolina (que en 2004 se elevaba a 1 200 millones de toneladas en todo el mundo) con biocarburantes (46 millones de toneladas en 2005, de las cuales, como se desprende del cuadro siguiente, tres se produjeron en la UE), sino que pretende, en poco más de trece años, integrar en los carburantes actuales una cuota de, por lo menos, el 10 % de biocombustibles, mediante la adopción de una directiva y el establecimiento de objetivos para cada uno de sus Estados miembros.

	2005	Millones de litros
EE.UU.		16 130
Brasil		15 990
China		3 800
India		1 700
Unión Europea		2 900
Otros		5 480

3.6 El hidrógeno, que ya es utilizado — al menos a título experimental — como fuente energética por algunos fabricantes automovilísticos europeos, se sigue produciendo esencialmente bien por electrólisis, bien por extracción del gas natural y de otros combustibles fósiles. Por lo tanto, su uso no permitiría ninguna reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. A pesar del reciente desarrollo de los estudios para producir hidrógeno a partir de la biomasa, recurriendo incluso a la biotecnología, o a partir de fuentes renovables, la posible difusión y comercialización de automóviles de hidrógeno se ve condicionada también por los importantes costes que implica la adquisición de las pilas de combustible. Para que el hidrógeno se convierta en una alternativa energética económicamente viable es necesario también que caigan los costes de producción. Un estudio en fase de elaboración en la Universidad de New South Wales investiga la posibilidad de alcanzar este objetivo utilizando paneles solares específicos hechos con cerámica de óxido de titanio. El titanio es una opción muy difundida en el ámbito del hidrógeno solar ya que presenta las propiedades adecuadas como semiconductor y es resistente al agua; sin embargo, en su estado natural, no es todavía lo suficientemente eficaz sin modificaciones previas.

4. Observaciones generales

Algunos puntos débiles

4.1 Aunque de vez en cuando formula alguna advertencia, la Comisión evita poner de manifiesto, junto con las posibles ventajas, los problemas y los puntos débiles que plantea el desarrollo de los biocombustibles. Por el contrario, el Comité considera que es necesario analizar adecuadamente y en detalle la propuesta de la Comisión para evitar que al resolver un problema se creen otros más graves y garantizar que se presta atención tanto a las ventajas como a los inconvenientes. Es cuando menos curioso que para ensalzar las ventajas de la propuesta se adopte una hipótesis poco realista, como es la de cumplir una cuota del 14 % antes de 2020. En la situación hipotética de que se alcanzara una cuota del 10 %, los beneficios son objetivamente más modestos.

4.2 No es posible encontrar un solo argumento crítico destacable ni en el documento de la Comisión ni en el estudio de impacto anexo. Por ejemplo, la eliminación de los residuos derivados de la producción de biocarburantes debe actualizarse y evaluarse a la luz de los sistemas modernos de biodiésel y de las tecnologías electrónicas relacionadas con la producción.

4.3 Por lo que respecta al biodiésel, cabe señalar los siguientes problemas:

- productividad limitada,
- coste elevado (0,4-0,7 EUR/l),
- problemas de estabilidad (contiene grupos oxigenados) y dificultades de almacenamiento.

4.4 El bioetanol, por su parte, plantea los siguientes inconvenientes:

- su productividad es limitada (aunque en menor medida que el biodiésel),
- requiere un consumo elevado de agua y fertilizantes, y
- su transporte no se adapta a los actuales oleoductos para carburantes derivados del petróleo (problemas de corrosión).

Por otra parte, se brinda la oportunidad de aumentar el ciclo de los cultivos, alternando los tradicionales con fines alimentarios — ya sean para seres humanos o para animales — con otros cultivos específicos destinados a la producción de biomasa con fines energéticos. En esta actividad es importante que se preste especial atención a la producción regional. Sin embargo, la producción europea está vinculada a la normativa en materia de protección del suelo y uso de fertilizantes.

4.5 Los biocarburantes requieren cultivos apropiados y a gran escala. Sin embargo, este objetivo implica sacrificar otros cultivos necesarios para satisfacer las necesidades de los países más pobres de obtener alimentos al coste más bajo posible. La hipótesis de recurrir a la celulosa como base para obtener biocombustibles es, sin lugar a dudas, interesante, pero hay que recordar que esta producción exige previamente un tratamiento físico-químico (una especie de explosión de la masa) para hacerla reactiva al proceso de transformación. Además, cabe señalar el problema de los residuos y de los catalizadores usados, que constituye un agravante para la eliminación de los desechos al final de los procesos.

4.6 Para un uso a gran escala se podría plantear la utilización del glicerol como combustible, crudo, puro o mezclado con otros combustibles. No obstante, entre los inconvenientes que presenta esta alternativa cabe mencionar el coste del glicerol si se utiliza en estado puro, el coste del proceso si se utiliza glicerol crudo, su bajo poder calórico y, en cualquier caso, la necesidad de eliminar las sustancias tóxicas que se forman durante la combustión (principalmente la acroleína, también conocida como acrilaldehído).

4.7 Otra solución podría pasar por modificar genéticamente determinados organismos para adecuar específicamente algunos cultivos al proceso de biotransformación, con un mayor nivel de rendimiento y, por lo tanto, con un consumo energético reducido durante la producción. La ingeniería genética podría igualmente utilizarse para modificar organismos que facilitarían el uso de la celulosa.

4.8 Desde un punto de vista técnico, cabe plantearse también la cuestión del rendimiento productivo de las materias primas destinadas a biocombustibles; cabe recordar, por ejemplo, que una tonelada de remolacha permite obtener aproximadamente 400 litros de bioetanol (en torno a 1 500 Mcal). ¿Es suficiente tal proporción para hacer un balance global positivo si se tienen en cuenta los posibles riesgos e inconvenientes para el medio ambiente que ocasionaría la adopción de esta modalidad de energía?

4.9 Otros aspectos que no deben subestimarse son, por un lado, los relativos a los procesos de extracción y selectividad y, por otro, los procedimientos de fermentación, que son relativamente costosos si se llevan a cabo prestando la debida atención a la calidad del producto final que se obtiene. Por otra parte, la posible presencia de impurezas en el combustible podría ocasionar en el momento de su utilización muchos más perjuicios económicos que ventajas en función de las reacciones secundarias, la calidad del combustible obtenido o las propiedades de los desechos y residuos producidos.

La defensa del medio ambiente

4.10 Desde un punto de vista estrictamente medioambiental, se han de tener en cuenta los riesgos relacionados con la deforestación (como está ocurriendo en Malasia e Indonesia, con la producción del aceite de palma, o en Malawi y Uganda, con el cultivo de la jatrofa en áreas destinadas a la producción alimentaria o en zonas particularmente valiosas de selva tropical) y con el almacenamiento de materias primas. Es preciso prestar la máxima atención y examinar con claridad los problemas biológicos y bioquímicos correspondientes.

4.11 Existe, además, una implicación «ética» que debería ser objeto de una evaluación más profunda: la competencia entre alimentos y carburantes. El precio de las materias primas nobles como el trigo, el maíz o el arroz está aumentando de manera inexorable a causa de la creciente demanda de las «destilerías» de biocarburantes (Informe FAO y PMA, 2007). En México, el precio de las «tortillas» ha aumentado en un 60 %, lo cual ha ocasionado graves desórdenes y manifestaciones de protesta. En China, la subida del precio de la soja está arrastrando al precio de la carne, que ha aumentado un 43 % en lo que va de año, y al de los huevos, un 16 % más caro. El precio del maíz ha

aumentado un 40 % y el de la avena un 20 %. En la India, los cereales se han encarecido en un 10 % y el trigo en un 11 %. Según el Departamento de Agricultura estadounidense, en ese país el precio del pollo subirá un 10 % y el de los huevos un 21 %, mientras que la leche sufrirá un encarecimiento del 14 %. Si en el futuro el valor de los cereales utilizados como carburante supera el valor que tienen como alimento, el mercado se volverá hacia el mercado energético y el precio de los alimentos crecerá a la par que el del petróleo, con un mayor riesgo de escasez alimentaria también en Europa.

4.12 El aumento de las instalaciones de producción (únicamente en los EE.UU. se están construyendo 79 nuevas fábricas, que vendrán a unirse a las 116 ya en funcionamiento) conllevará un incremento exponencial en el consumo de cereales, que, según una valoración del EPI (Earth Policy Institute), rondará los 139 millones de toneladas, el doble de las estimaciones del Departamento de Agricultura estadounidense. Si pensamos que una tonelada de maíz permite producir 110 galones de etanol (416,19 litros), suficiente para llenar poco más de cuatro depósitos de un todoterreno, esta cuestión adquiere implicaciones verdaderamente preocupantes.

4.13 Además, el Comité ha resaltado recientemente en un dictamen ⁽²⁾ la necesidad de salvaguardar la biodiversidad y, en especial, la selva tropical, que no solamente acoge una fauna que — en otras circunstancias — se vería abocada irremediablemente a su extinción, sino que también es el único pulmón que le queda al planeta. Es preciso detener el cultivo intensivo de caña de azúcar en Brasil y el de palma en Malasia e Indonesia, donde diariamente se sacrifican cientos de hectáreas de selva en favor de los monocultivos.

4.14 Se plantea igualmente un problema de «ética científica». El planeta Tierra es un sistema abierto que tiende de manera inexorable al estado de equilibrio, que coincidirá con su fin. La ciencia tiene la tarea de ralentizar esta tendencia al declive, mientras que a la política le corresponde agilizar las acciones y los estudios pertinentes.

4.15 Es importante determinar con claridad los costes, no sólo los económicos, sino también los relacionados con el medio ambiente y la salud, y es necesario realizar un esfuerzo considerable para evaluar y estudiar de la mejor manera posible sus repercusiones.

4.16 Por lo que respecta a la química de combustión con moléculas distintas de hidrocarburos, hay que examinar detalladamente la posible formación y desarrollo de los radicales libres como consecuencia del estrés oxidativo (los radicales libres son una de las principales causas de las enfermedades carcinógenas). Efectivamente, no se dispone a fecha de hoy de datos seguros sobre la posible relación entre un aumento de las enfermedades y la producción de biocarburos.

4.17 Es fundamental conservar y proteger el suelo. Hay que protegerlo, ya que él, a su vez, nos protege a nosotros. La progresiva disminución y degradación de las capas freáticas son consecuencia de unas políticas insensatas de explotación y empobrecimiento de los suelos. Hay que garantizar la alterancia de cultivos para favorecer la revitalización de los suelos.

⁽²⁾ Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión» Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más adelante — Respaldo los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano (DO C 97 de 28.4.2007).

La seguridad alimentaria

4.18 En lo relativo a la seguridad alimentaria, el Comité competente de la FAO dedicó un importante capítulo a este tema en el transcurso de su trigésima tercera sesión, celebrada en Roma del 7 al 10 de mayo de 2007. En el punto 45 de dicho capítulo se afirma que «La bioenergía presenta tanto oportunidades como riesgos respecto de cada una de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización). Las implicaciones de la bioenergía para la seguridad alimentaria de la bioenergía dependerán de la escala y el tipo de sistema que se considere, la estructura de los mercados de productos y energía, y las decisiones en materia de políticas agrícolas, energéticas, ambientales y comerciales. En el sector de la bioenergía están produciéndose rápidos cambios tecnológicos que representan otra gran fuente de incertidumbre en relación con la seguridad alimentaria».

4.19 En el mismo informe, la FAO destaca el enorme aumento en 2006 de los precios de los cereales, en particular el trigo y el maíz, y subraya «que para noviembre habían alcanzado niveles que no se registraban desde hacía un decenio. El dinamismo de los mercados de grano se debió principalmente a las malas cosechas en algunos grandes países productores unidas a una demanda para la producción de biocombustible en rápido crecimiento. La economía del arroz se vio dominada también por las limitaciones relativas al suministro».

4.20 Asimismo, China ha adoptado recientemente medidas para reducir la producción de etanol a partir del maíz, según informaba el 21 de diciembre de 2006 el *Asia Times Online*. En palabras de un dirigente del Ministerio de Agricultura, Wang Xiaobing, «lo principal para China es proporcionar alimentos a sus 1 300 millones de habitantes y, sólo una vez alcanzado este objetivo, apoyaremos la producción de biocombustibles».

4.21 En Italia, *La Repubblica* publicó el 20 de julio de 2007 un artículo titulado «E' guerra tra ecobenzina e spaghetti» («La guerra entre la gasolina ecológica y los espaguetis»), el boom del maíz para biocombustibles y el encarecimiento de la pasta en un 20 %. El precio del grano duro, principal componente de la pasta italiana, ha aumentado en más de un 30 % desde que los agricultores abandonaron este cultivo para pasarse al maíz destinado a la producción de bioetanol. En la Bolsa de Chicago, el bushel (27 kg) de grano pasó de costar 3,6404 USD el 3 de abril de 2007 a 5,64 USD el pasado 14 de junio. Los italianos acusan enormemente estas variaciones de precios, ya que son los principales consumidores en todo el mundo, con un consumo per cápita de 28 kg, y el primer país productor, con 3,2 millones de toneladas.

El agua

4.22 Otro problema que se ha pasado por alto hasta hoy es el consumo de agua necesario para la producción de los biocombustibles. Estudios muy recientes del *International Water Management Institute* (IWMI), publicados el 10 de mayo de 2007, muestran que, por ejemplo en Sri Lanka, para producir un litro de etanol se necesitan de 1 000 a 4 000 litros de agua, en función del tipo de planta y las técnicas de producción que se utilicen. En Brasil se calcula que hacen falta 2 200 litros de agua

por litro de etanol, mientras que en la India, donde no es posible aprovechar las abundantes lluvias brasileñas y se ven obligados a recurrir al riego, ¡ese mismo litro de etanol requiere 3 500 litros de agua de riego! Éstos son datos corroborados por el Instituto internacional de Delft «UNESCO-IHE Institute for Water Education», que colabora desde su fundación en 2003 con la universidad local, y por recientes estudios de la Facultad de Ciencias Agrónomas de la Universidad de Colorado, donde se están poniendo a punto variedades específicas de maíz que requieren menor cantidad de agua. Esta información puede consultarse también en el sitio www.waterfootprint.org.

4.23 En Europa, el problema del agua afecta principalmente a las regiones meridionales, que vienen sufriendo desde hace muchos años escasez hidrológica y que, como consecuencia del aumento de la temperatura y la consiguiente evaporación, deberán hacer frente a problemas aún más graves. Al menos por ahora, no parece que este tema suscite gran interés en el norte de Europa.

Los costes

4.24 El cuadro que se expone a continuación (presentado por Mario Marchionna del ENI en un reciente congreso organizado por la AIDIC, la Asociación Italiana de Ingeniería Química) establece una comparativa, en igualdad de valor energético, entre el coste de los carburantes fósiles y el de los biocarburos.

Comparación de costes entre componentes del biocombustible

(a igualdad de energía)

Precio de referencia: Brent: 70 (56) USD/barril

Carburante	Equivalente €/lt
<u>Gasolina</u> ⁽¹⁾	39 (31)
<u>Bioetanol</u>	
UE	75
Brasil	39
EE.UU.	47
Italia (Valle del Po)	70-75
<u>Gasóleo</u> ⁽²⁾	46 (37)
<u>Biodiésel</u>	
UE	78
Malasia	48
EE.UU.	60
Italia	78

⁽¹⁾ Para la gasolina se utiliza el *Platt's CIF High* en el Mediterráneo.

⁽²⁾ Para el gasóleo se utiliza el *Platt's CIF High* en el Mediterráneo.

4.25 La Comisión estima que para producir en la UE el biocarburo necesario para alcanzar una cuota del 10 % en 2020 harían falta 18 millones de hectáreas cultivables:

— 7 millones de hectáreas de terrenos no cultivados,

— 7 millones de hectáreas mediante la recalificación de terrenos destinados a la producción de cereales con ayudas a la exportación, y

— 4 millones de hectáreas que deberían retirarse de la explotación agrícola.

¿Ventajas para los países pobres?

4.26 La Comisión señala la posibilidad de que una mayor utilización de los biocarburos reporte considerables beneficios, especialmente en los países en desarrollo, que podrían incrementar la producción que destinan a la exportación. Sin embargo, los agricultores africanos manifiestan su preocupación por el rédito económico de las inversiones que se han efectuado hasta la fecha. La revista «*African Agriculture*» publica en su número de mayo de 2007 un artículo dedicado a la jatropa (un arbusto que produce semillas oleaginosas tóxicas para los seres humanos y que, sin requerir cuidados especiales, permite extraer un biodiésel de calidad discreta). Con el título «La euforia por la jatropa. ¿un espejismo?», este artículo plantea serios interrogantes.

4.27 Tal como informa en su número del 7 de mayo de 2007 el semanal «*The East African Business*» (publicación en línea del principal grupo editorial de Kenia, «*Nation Media Group*»), las asociaciones medioambientales africanas también han alzado su voz a este respecto. En Uganda, la deforestación aumenta a un ritmo del 2,2 % anual, frente a una media mundial del 0,2 %, y si continúa a este ritmo este país podría estar completamente deforestado para 2040. Un grupo de activistas creado por miembros procedentes de la sociedad civil han formado una coalición llamada «*Save Mabira*», en referencia a la selva que el Gobierno ugandés ha decidido asignar a la Sugar Corporation of Uganda Ltd. para que esta corporación disponga de más tierras para el cultivo de caña de azúcar destinada a la producción de bioetanol. Está previsto sacrificar una cuarta parte de esta selva virgen, la más grande del país con 7 100 hectáreas, para obtener algunas toneladas de bioetanol, ¡quién sabe si destinadas a propulsar los autobuses ecológicos europeos!

4.28 La Comisión no dice prácticamente nada sobre esta cuestión y declara únicamente de pasada que hay que oponerse de alguna manera tanto a la utilización de cultivos destinados a la producción de alimentos como a la explotación de terrenos de elevado valor natural, confiando la solución a políticas económicas disuasivas. Francamente, resulta difícil vislumbrar la valentía de la Comisión en este contexto. El Comité expresa su profunda inquietud por estos riesgos medioambientales, que irían acompañados inevitablemente por una proliferación de cultivos de OGM que, si sirvieran a este fin, podrían parecer más aceptables. El riesgo de propagación de los OGM es real y únicamente se podría valorar la oportunidad de recurrir a ellos después de haber llevado a cabo todos los estudios científicos acerca de su peligrosidad y, en cualquier caso, protegiendo el resto de la biodiversidad en la UE.

4.29 El Comité considera indispensable reforzar la cooperación con los organismos internacionales responsables de la lucha contra el hambre en el mundo y, en particular, la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y lamenta que la Comisión no haya considerado en su evaluación de impacto la posibilidad de ponerse en contacto con estas agencias internacionales, que están llevando a cabo un trabajo serio en la materia, sin

ocultar todas las dificultades y riesgos que conlleva el desarrollo de los biocombustibles y haciendo especial hincapié en el consumo de los recursos hidrológicos.

El Consejo Europeo

4.30 El Comité toma nota de las conclusiones del Consejo de primavera de los días 8 y 9 de marzo de 2007, que dedicó una gran atención a la Política Energética Europea y a sus tres objetivos principales:

- garantizar la seguridad de abastecimiento,
- garantizar la competitividad de las economías europeas y la disponibilidad de una energía asequible,
- promover la sostenibilidad ambiental y luchar contra el cambio climático.

4.31 El Consejo Europeo apoya y hace suyas las propuestas de la Comisión en materia energética en general y sobre los biocarburantes en particular, aun cuando la fórmula que emplea en lo relativo a la obligación del 10 % suscita muchas dudas: «El carácter vinculante de este objetivo es adecuado, siempre y cuando la producción sea sostenible, los biocombustibles de segunda generación estén disponibles comercialmente y la Directiva sobre la calidad de los combustibles se modifique en consecuencia para permitir niveles de mezcla adecuados».

4.32 Será muy importante que los Estados miembros tengan claro cómo utilizar de manera efectiva estos límites a la obligatoriedad. En particular, hoy por hoy parece objetivamente problemática la referencia que se hace a la disponibilidad de biocarburantes de segunda generación en el mercado. Es muy costosa la conversión de las instalaciones industriales actuales — y también de las que se encuentran en avanzada fase de construcción y de las previstas para los próximos años — que producen biocombustibles de primera generación con procedimientos muy distintos de los que requiere la segunda generación. Por ello, si no se consigue esta disponibilidad, también se menoscabará el carácter vinculante de la decisión del Consejo. Por lo que respecta a la sostenibilidad, es necesario promulgar, junto con las directivas vigentes, nuevos actos legislativos europeos a fin de garantizar que la producción de biomasa respete escrupulosamente los requisitos establecidos y que la producción reservada a los biocarburantes no compita con la destinada a la alimentación humana y animal. En lo referente a la necesidad de modificar la directiva sobre la calidad de los carburantes, el procedimiento es más bien complejo y deberían ocuparse los entes normativos y, en concreto, el CEN, para analizar los problemas relacionados con las técnicas específicas.

Los biocombustibles de segunda generación

4.33 Por lo que respecta a los biocombustibles de segunda generación, ya se dispone de algunas soluciones para la producción de etanol, bien recurriendo a un proceso biológico de fermentación y destilación, bien mediante un proceso termoquímico de gasificación de la biomasa para la obtención de gas de síntesis (H_2 y CO), que produce etanol por fermentación y genera energía a través de un ciclo combinado o cogeneración. A partir de este año entrará en funcionamiento una primera instalación de este tipo, con una capacidad de producción de 180 000 toneladas anuales, en la localidad finlandesa de Porvoo, y está prevista otra más, en esa misma ciudad, para

finales de 2008. No obstante, estos procesos presentan un rendimiento energético muy bajo e incluso, en algunos casos, negativo. Por ello se explica que se haya estudiado la posibilidad de llevarlos a cabo mediante la fotoquímica, aprovechando la luz solar como fuente energética y recurriendo a catalizadores específicos capaces de acentuar sus propiedades. El biobutanol representa una posible solución para la nueva generación de biocombustibles. El biobutanol presenta una baja presión de vapor y tolerancia a la contaminación del agua en las mezclas de gasolina, con lo que se facilita su uso a través de los actuales canales de suministro y distribución de gasolina. El biobutanol puede mezclarse con la gasolina en mayores concentraciones que los biocombustibles existentes sin necesidad de modificar los vehículos. Además, permite un mayor ahorro de carburante que las mezclas de gasolina y etanol, con lo que mejora la eficiencia energética y reduce el consumo por litro. En la producción del biobutanol se pueden aprovechar las estructuras e instalaciones productivas del bioetanol.

4.34 El VII Programa Marco ha destinado considerables recursos al desarrollo de estas tecnologías, que revisten características de gran interés y producen biocombustibles «limpios» que:

- no contienen azufre, aromáticos ni policíclicos,
- son estables,
- presentan un nivel de emisiones muy reducido,
- tienen un elevadísimo índice de cetano (85-100),
- superan los límites de utilización, a baja temperatura, de algunos tipos de biocarburantes,
- pueden añadirse al diésel normal en proporciones muy elevadas (hasta el 60 %),
- tienen características técnicas ya definidas y figuran en la lista de biocarburantes del punto 2 del artículo 2 de la Directiva 2003/30/CE.

El CESE considera que Europa ha de asignar más recursos financieros a la investigación en el ámbito de los biocombustibles de segunda generación.

5. Observaciones específicas

5.1 El Comité comparte los objetivos de la Política Energética Europea, pero subraya que su cumplimiento requiere encontrar la financiación necesaria para las inversiones recurriendo a las instituciones financieras europeas.

5.2 El Comité considera necesario que se preste especial atención a la investigación en el sector de los biocombustibles y, en particular, a los de segunda generación, sin que ello implique sacrificar otras posibilidades, como las relacionadas con el desarrollo del hidrógeno solar o el hidrógeno derivado del procesamiento de biomasa.

5.3 Concretamente, el Comité recomienda que se respete la biodiversidad y la utilización exclusiva de cultivos «no alimentarios» para la producción de biocombustibles a fin de evitar el riesgo de competición entre alimentos y carburantes, habida cuenta de que sigue habiendo millones de seres humanos que, sin una alimentación suficiente, mueren de hambre. En sus conclusiones, el mencionado informe de la FAO afirma que «en

todo el mundo sigue habiendo 854 millones de personas subnutridas, lo que refleja los insuficientes progresos hechos hacia la consecución de la meta de la CMA y de los ODM. Si bien muchos países, especialmente en el África Subsahariana, parecen tener posibilidades de reducir el número de personas hambrientas, esta cifra sigue estando amenazada por el aumento de los precios de los alimentos, la potencial restricción de los mercados de grano, los conflictos, las enfermedades y el cambio climático». Ford Runde y Benjamin Senauer, dos investigadores estadounidenses de la Universidad de Minnesota, afirman que, basándose en la evolución de los precios de los cereales con fines alimentarios, el número de personas que sufren hambre en el mundo no solamente no se reducirá a 600 millones en 2025, como se esperaba, sino que se duplicará hasta llegar a los 1 200 millones.

5.4 Para cumplir los objetivos en materia de protección medioambiental y reducción de las emisiones de efecto invernadero, optimización del consumo energético y del uso de las energías alternativas, autonomía energética y seguridad de abastecimiento, el Comité propone que se depare un trato distinto (mediante incentivos fiscales, administrativos, etc.) a aquellos productos que contribuyan más que otros al cumplimiento de estos objetivos.

5.5 El Comité considera que las tecnologías existentes en la actualidad exigen un consumo muy elevado de energía, agua y superficie (con el rendimiento actual por hectárea, si se reservara un tercio de la superficie de Italia al cultivo de colza, se obtendría una cantidad de biodiésel suficiente para sustituir apenas el 10 % del consumo total de productos derivados del petróleo en ese país, y el 40 % del consumo del gasóleo utilizado en el transporte).

5.6 El Comité considera que la propuesta de nueva directiva debe ir acompañada de un amplio e importante proceso de evaluación económica, medioambiental y social que, al menos en esta fase, no parece todo lo estructurado que cabría esperar.

5.7 Para que la lucha contra la contaminación siga teniendo sentido, es fundamental obtener el biocombustible a partir de productos agrícolas nacionales en el «kilómetro cero». El biocarburante no debe transportarse entre distintos países y a larga distancia, ya que ello acarrearía un consumo de combustibles fósiles. El problema que plantea la recuperación de energía a partir de residuos agroalimentarios se relaciona tanto con su amplia dispersión en el territorio, que conllevaría un costoso traslado hacia los centros de procesamiento, como con la considerable cantidad de agua que exige el tratamiento de un volumen elevado de residuos. Por estos motivos, el procesamiento de este tipo de biomasa debería llevarse a cabo preferentemente *in situ*.

5.8 El Comité considera oportuno que se apoye la investigación en el ámbito tecnológico de la célula del biocombustible, es decir, las células de combustible biológico que utilizan biocatalizadores para convertir la energía química en energía eléctrica.

A efectos de producción energética por medio de estas células, el proceso permite recuperar todos los electrones que la planta de la cual se deriva la biomasa ha acumulado en el proceso de fotosíntesis (24 electrones por cada molécula de glucosa oxidada en CO₂ y agua).

5.9 El Comité coincide con las valoraciones del Parlamento Europeo, que, en su Resolución sobre la estrategia para la biomasa y los biocombustibles, aprobada en Estrasburgo el 14 de diciembre de 2006, afirmaba en sus considerandos que «el sector del transporte es responsable de más del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, aunque este sector no está incluido en el mecanismo de comercio de emisiones (...)». Por ello, el Comité recomienda a la Comisión que examine la posibilidad de ampliar la aplicación del modelo de certificación blanca a la industria del automóvil.

5.10 En esa misma Resolución, el Parlamento Europeo «pide a la Comisión que establezca un sistema obligatorio y general de certificación que permita la producción sostenible de biocombustibles en todas las etapas, con normas para las fases de cultivo y procesamiento, así como para el equilibrio de los gases de efecto invernadero, en todo el ciclo de su vida, y que dicho sistema se aplique tanto a los biocombustibles producidos dentro de la Unión Europea como a los importados», y que «apoye el desarrollo y la utilización del Sistema de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES) para controlar el uso del suelo en la producción de bioetanol, con el fin de impedir la destrucción de las selvas tropicales y otros impactos negativos sobre el medio ambiente». El Comité comparte y apoya las propuestas del Parlamento Europeo.

5.11 El Comité señala que el parque automovilístico de algunos de los Estados miembros que se han incorporado recientemente a la UE es particularmente obsoleto, con unos vehículos usados menos eficientes que en los mercados ricos. La renta per cápita de estos países es más bien baja, como lo es también, por otra parte, la de importantes capas de población en los países con rentas más elevadas. Ello implica que no es viable la idea de imponer obligaciones y costes a estos ciudadanos europeos, para quienes el automóvil es, quizás, un instrumento indispensable de trabajo.

5.12 El Comité considera que, si bien en esta fase los biocombustibles pueden ciertamente servir de apoyo al mercado de los carburantes — siempre y cuando se lleve a cabo un riguroso control de su producción para evitar los riesgos medioambientales y sociales expuestos en el presente Dictamen — no ofrecen una respuesta estructural a las exigencias que plantea dicho mercado. Teniendo en cuenta los problemas señalados en el presente Dictamen, el Comité solicita a la Comisión que revise constantemente el objetivo del 10 % y que esté preparada para presentar propuestas encaminadas a modificarlo en el caso de que los problemas no se puedan resolver de un modo satisfactorio y sostenible.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Resultados de la revisión de la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos y los vehículos industriales ligeros»

COM(2007) 19 final

(2008/C 44/11)

El 7 de febrero de 2007, de conformidad con el artículo 175 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 Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 2007 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la iniciativa de la Comisión Europea encaminada a revisar la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ que genera la circulación vial.

1.2 La Comisión ha formulado una propuesta, que el Consejo tiene previsto confirmar, para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos a 130 g/km de aquí a 2012 mediante la introducción de mejoras tecnológicas en los motores de los vehículos. Si fuera técnicamente posible, se debería lograr una reducción adicional de 10 g/km a través de iniciativas tecnológicas alternativas y un mayor uso de los biocarburantes, con lo que se alcanzaría el objetivo global de 120 g/km antes de 2012.

1.3 El CESE considera que esta ambiciosa iniciativa únicamente tendrá éxito si se lleva a cabo con intervenciones equilibradas y diversificadas, respetando unos plazos que permitan a los constructores la necesaria adaptación de las soluciones tecnológicas seleccionadas a todos los modelos que produzcan, lo cual constituye una operación compleja y con costes que no son homogéneos. En otras palabras, la mejora de las prestaciones de los turismos por lo que respecta a las emisiones de CO₂ ha de ser compatible tanto con la capacidad de absorción — económica y tecnológica — de los constructores, como con el poder adquisitivo de los posibles compradores.

1.4 En este contexto, el CESE hace hincapié en la conveniencia de incitar a los constructores a acelerar aún más la reducción del consumo y las emisiones, a la vez que señala la necesidad de buscar nuevas soluciones para cumplir el objetivo con el marco legislativo más eficaz y eficiente desde el punto de vista social, económico y medioambiental.

1.5 Por ello, el CESE recomienda que se lleve a cabo una evaluación de impacto amplia y profunda que permita establecer los costes y beneficios de las posibles soluciones, recurriendo tanto a la adaptación tecnológica de los automóviles como al resto de los instrumentos de que se dispone: la adecuación de las infraestructuras, los combustibles alternativos, los incentivos fiscales, la información encaminada por distintos medios a educar en la conducción ecológica (particularmente necesaria en

las aglomeraciones urbanas ⁽¹⁾) y la orientación de la demanda a través de una imposición fiscal centrada en las emisiones de CO₂. Entre otras iniciativas positivas, el CESE sugiere también el uso de neumáticos de bajo coeficiente de rodadura que, en opinión del sector, pueden reducir el consumo entre un 3 y un 4 %. En esta misma dirección se encamina la propuesta de la Comisión de introducir sistemas para controlar la presión de los neumáticos.

1.6 Una combinación inteligente y ponderada de todas las medidas disponibles puede permitir alcanzar los objetivos de reducción del CO₂ sin ralentizar la renovación del parque automovilístico, gracias a una contención y distribución de las cargas económicas que evitarían penalizar a los posibles compradores de nuevos vehículos.

1.7 Además, el CESE espera que el instrumento legislativo escogido sea lo más neutral posible a efectos de la competencia entre los constructores para, sin imponerles limitaciones vinculantes a su oferta en el mercado de los modelos, orientar la demanda de los compradores hacia modelos de menos emisiones. Las reducciones de CO₂ que se requieren deberían corresponderse con las diferencias existentes en la gama de productos, recurriéndose a parámetros principalmente indicativos y proporcionales al consumo de emisiones de CO₂.

1.8 Por lo que respecta a los posibles parámetros, es fundamental que el elegido sirva como un instrumento para dirigir a los consumidores hacia un tipo de vehículo que responda a sus necesidades reales, y que se eviten el consumo y las emisiones innecesarias para su uso habitual.

1.9 Así las cosas, el CESE muestra su perplejidad por la intención de la Comisión de actuar legislativamente también en el sector de los vehículos industriales ligeros. Estos vehículos, destinados a un uso profesional, son objeto de un atento escrutinio por parte de los posibles compradores en la medida en

⁽¹⁾ Véase el Dictamen de DO C 168 de 20.7.2007 «Transporte en las áreas urbanas y metropolitanas».

que su consumo y, por lo tanto, las emisiones de CO₂ repercuten considerablemente en los costes de sus actividades. Por ello, los vehículos presentes en el mercado ya adoptan hoy en día las soluciones más eficientes, casi exclusivamente con un motor de gasóleo. En cualquier caso, el CESE recomienda a la Comisión que, antes de adoptar ninguna decisión, lleve a cabo una evaluación de impacto basada en un cálculo actualizado de las emisiones generadas por los vehículos industriales ligeros, algo de lo que no se dispone en la actualidad.

1.10 Por último, como ya ha expresado en anteriores dictámenes, el CESE considera necesario ampliar la intervención de los Estados miembros a un mayor número de frentes que los que se han expuesto hasta la fecha (carreteras, semáforos inteligentes, etc.), sin olvidar la posibilidad de adquirir vehículos más ecológicos para la constitución de sus propios parques automovilísticos de servicio ni el compromiso de establecer unas redes de infraestructuras que permitan acceder a la distribución de combustibles de menor impacto medioambiental, como el gas natural, ni de facilitar la adquisición de vehículos de gas natural o GPL, argumento ya expuesto por el CESE en dictámenes precedentes ⁽²⁾.

2. Introducción

2.1 En 1995 se elaboró una estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ al objeto de integrar las medidas relativas a la oferta de los constructores de automóviles y la demanda de los consumidores.

2.2 Más concretamente, por lo que respecta a la oferta, los constructores europeos suscribieron en 1998 un acuerdo voluntario que se fijaba como objetivo reducir antes de 2008 el promedio de emisiones de CO₂ de los automóviles a 140 g/km. Al año siguiente, los fabricantes japoneses y coreanos adoptaron ese mismo compromiso para 2009.

2.3 En lo referente a la demanda, la estrategia de la Comisión Europea preveía emprender simultáneamente una campaña de información al consumidor sobre el tema de las emisiones de CO₂ con el fin de orientarlos hacia opciones de compra más inteligentes, junto con el recurso al sistema de imposición fiscal de los automóviles de turismo.

2.4 En la práctica, si bien se han registrado importantes mejoras en el ámbito de la oferta, éstas no han sido suficientes por sí solas para alcanzar el objetivo, al fallar la aportación de los otros dos instrumentos: la información/orientación de los consumidores y la imposición fiscal. La propia Comisión Europea reconoce esta circunstancia cuando afirma en su Comunicación que «los avances en la tecnología de los automóviles han sido responsables de la mayor parte de las reducciones».

2.5 Efectivamente, el promedio de las emisiones de CO₂ de los turismos ha pasado de 186 g/km en 1995 a 161 g/km en 2005, lo que supone una reducción en torno al 13 %, mientras

que el 30 % de los automóviles lanzados al mercado en 2004 produce emisiones inferiores a los 140 g/km.

2.6 Por el contrario, las preferencias de los consumidores se han orientado durante ese mismo periodo hacia vehículos más grandes y pesados, de mayor rendimiento y multiusos, bien porque se consideran más seguros, bien porque una gran parte de la población ha dejado de residir en los centros urbanos. Por consiguiente, la información sobre las emisiones ha repercutido de manera escasa en la elección de los consumidores.

2.7 El otro instrumento para orientar la demanda, esto es, la imposición fiscal centrada en la reducción de las emisiones de CO₂ no ha encontrado todavía una dimensión europea ⁽³⁾, y ha sido objeto únicamente de iniciativas nacionales en menos de la mitad de los Estados miembros, con medidas que, en cualquier caso, han tenido paradójicamente un impacto negativo en la reducción de CO₂. Sirva como botón de muestra el aumento de la presión fiscal sobre el diésel, que ha frenado la tendencia a la «gasoleización» de los últimos años en muchos Estados miembros donde el parque automovilístico de diésel es más numeroso.

2.8 En conclusión, ya sea por los factores externos que han ralentizado el proceso de reducción, emprendido, a raíz de los acuerdos voluntarios, con la revisión de las tecnologías del motor, ya sea por el fracaso en la utilización de los demás instrumentos previstos, no parece posible que se vayan a alcanzar los objetivos establecidos para 2008 o 2009. Esto explica por qué la Comisión ha decidido revisar la estrategia y proponer esta Comunicación, que es ahora objeto de examen por parte del CESE, y que establece unas directrices a las que deberá seguir una propuesta legislativa específica antes de que finalice el primer semestre de 2008.

3. La Comunicación de la Comisión Europea

3.1 En su Comunicación, la Comisión propone alcanzar de aquí a 2012 el objetivo comunitario de los 120 g/km apoyándose en una actuación combinada de la UE y de los Estados miembros.

3.2 Con esta finalidad, la Comisión propondrá de aquí a mediados de 2008 un marco legislativo que contemple una reducción obligatoria de las emisiones de CO₂ para alcanzar el objetivo de reducir el promedio de emisiones del nuevo parque automovilístico a 130 g/km, valiéndose de las mejoras tecnológicas introducidas en los motores de los vehículos.

3.3 Si fuera técnicamente posible, se debería lograr una reducción adicional de 10 g/km, o equivalente, gracias a las mejoras tecnológicas de otra índole y a una mayor utilización de los biocarburantes. Cabe mencionar, en particular, las siguientes medidas:

a) el establecimiento de requisitos mínimos de eficiencia para los sistemas de aire acondicionado;

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Desarrollo y fomento de combustibles alternativos para el transporte por carretera en la Unión Europea» (DO C 195 de 18.8.2006, p. 75).

⁽³⁾ No se ha aprobado la propuesta de Directiva sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo en la UE (COM(2005) 261 final), que preveía una reestructuración de la fiscalidad del automóvil basada, en parte o por completo, en las emisiones de CO₂.

- b) la instalación obligatoria de sistemas exactos de control de la presión de neumáticos;
- c) el establecimiento a nivel de la UE de límites máximos de resistencia a la rodadura de los neumáticos de turismos y vehículos industriales ligeros;
- d) el uso de indicadores del cambio de velocidades, en la medida en que los consumidores utilicen ese tipo de dispositivos en condiciones reales de conducción;
- e) la mejora de la eficiencia del combustible de los vehículos industriales ligeros (furgonetas), con los objetivos de 175 g de CO₂/km de aquí a 2012 y 160 g de CO₂/km antes de 2015; y
- f) una utilización más generalizada de biocarburantes que maximicen el comportamiento ecológico.

3.4 La Comisión está de acuerdo en que el marco legislativo aplicado para alcanzar el objetivo respecto a la media del nuevo parque automovilístico debe elaborarse de manera que los objetivos de reducción no afecten a la competencia y sean socialmente justos y sostenibles, que se impongan los mismos requisitos a todos los fabricantes europeos de automóviles y que se evite toda distorsión injustificada de la competencia entre dichos fabricantes.

3.5 En este contexto, la Comisión insta a los Estados miembros a que adapten sus políticas de imposición de los vehículos de manera que fomenten la compra de vehículos energéticamente eficientes en toda la Unión Europea y ayuden a los fabricantes a respetar el futuro marco de eficiencia de los combustibles.

3.6 Como un medio eficaz para reducir los costes de cumplimiento para los fabricantes, la Comisión sugiere, asimismo, la aplicación de tipos diferenciados a toda la gama de vehículos comercializados, de manera que se oriente gradualmente al consumidor hacia coches relativamente menos contaminantes.

3.7 Se menciona, además, el papel que desempeñan los incentivos fiscales, que podrían constituir un excelente instrumento para fomentar la adquisición de los vehículos ligeros menos contaminantes que se encuentren en el mercado. Igualmente se hace hincapié en la necesidad de mejorar la eficacia de la información al posible comprador sobre el consumo de los automóviles (la Comisión adoptará en 2007 una propuesta de modificación de la Directiva 1999/94/CE relativa al etiquetado).

3.8 Además, la Comisión considera necesario que los Estados miembros promuevan modalidades de conducción compatibles con el medio ambiente por medio de campañas de formación o sensibilización para fomentar comportamientos encaminados a la reducción del consumo (*eco-driving*).

3.9 Por último, se invita a los fabricantes de automóviles a firmar, en el transcurso de 2007, un acuerdo voluntario sobre buenas prácticas en materia de comercialización y publicidad de

los vehículos, al objeto de promover pautas de consumo sostenible.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE coincide plenamente en la necesidad de revisar la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ relacionadas con el transporte por carretera, que representan aproximadamente el 20 % de todas las emisiones.

4.2 Además, el CESE se hace eco de la complejidad que entraña esta revisión, que debería encaminarse hacia una mayor reducción de las emisiones de CO₂ sin menoscabar la competitividad del sector automovilístico, que opera en un mercado global sometido a una competencia extrema.

4.3 Cabe recordar que, únicamente en Europa, la industria del automóvil ocupa a dos millones de trabajadores, a los que vienen a sumarse otros diez millones de puestos de trabajo indirectos. Esta industria genera el 3,5 % del PIB europeo, sus exportaciones netas se elevan a 33 500 millones de euros y no hay que pasar por alto que los impuestos relacionados con el automóvil aportan cada año 365 000 millones de euros a las arcas de los Estados miembros.

4.4 No es una coincidencia que la Comisión haya intentado esbozar en su Comunicación «CARS 21» (*) las directrices de la política industrial para un sector como el del automóvil, que «desempeña un papel fundamental en la economía europea».

Este documento es la respuesta de la Comisión al informe final y a las recomendaciones formuladas en diciembre de 2005 por el Grupo de alto nivel CARS 21, compuesto por la propia Comisión, por representantes del sector y por miembros destacados de la sociedad civil. Este documento pone de manifiesto que, para no poner en peligro la competitividad industrial y el empleo, el cumplimiento de unos ambiciosos objetivos en «ámbitos complejos», como puede ser también la reducción de las emisiones de CO₂, requiere un enfoque integral encaminado a lograr que las contribuciones de todas las partes interesadas confluyan en un mismo objetivo de utilidad pública.

4.5 El CESE comparte la preocupación de quienes temen que este tipo de decisiones pueda repercutir excesivamente en los costes industriales y poner en peligro, directa o indirectamente, los niveles de empleo de la industria del automóvil, animando a adoptar decisiones estratégicas que pudieran traducirse en una deslocalización de la industria, más allá de las fronteras de la UE.

4.6 Teniendo presentes estas reflexiones, y aunque coincide en la conveniencia de incitar a los fabricantes de automóviles a acelerar aún más la reducción del consumo y las emisiones, el CESE señala la necesidad de buscar nuevas soluciones para establecer el marco legislativo más eficiente desde el punto de vista social, económico y medioambiental a la hora de reducir las emisiones de CO₂.

(*) Un marco reglamentario para un sector del automóvil competitivo en el siglo XXI — COM(2007) 22 final de 7.2.2007. El CESE ha elaborado un dictamen sobre esta cuestión (ponente: Sr. Davoust).

4.6.1 A fin de optimizar los resultados de la futura legislación comunitaria en materia de reducción de las emisiones de CO₂ ocasionadas por la circulación vial, el CESE recomienda los siguientes elementos:

- **Infraestructuras y neumáticos:** la adaptación de las infraestructuras viales es justificada puesto que una capa de asfalto más adecuada reduce la fricción y la contaminación acústica, a la vez que aumenta la viabilidad. La introducción de sistemas avanzados de ETM (*electronic traffic management* o gestión electrónica del tráfico) para reducir los embotellamientos y las esperas inútiles en los semáforos puede también repercutir considerablemente en la reducción de las emisiones de CO₂. Con este objetivo, el uso de neumáticos de bajo coeficiente de rodadura reporta ventajas contrastadas, con una reducción del consumo que oscila entre el 3 y el 4 %. En esta misma dirección se encamina la propuesta de la Comisión de introducir sistemas para controlar la presión de los neumáticos.
- **Combustibles alternativos:** principalmente, los biocarburantes recogidos en el informe final «CARS 21». Una vez comprobada la viabilidad tecnológica y el impacto medioambiental y social de los biocarburantes de primera generación ⁽⁵⁾ (a la espera de que se generalicen los de segunda generación, cuyo impacto es inferior), tanto estos biocarburantes como los combustibles alternativos (gas natural, a medio plazo biogas y a largo plazo, preferiblemente, hidrógeno) que se están difundiendo de manera cada vez más amplia en Europa pueden representar un elemento decisivo para la reducción de las emisiones de CO₂.
- **Formación, información y orientación:** conviene promover y apoyar las iniciativas de formación en todos los eslabones de la cadena comercial y de distribución de la industria automovilística para, con conocimiento de causa, orientar la elección del comprador hacia aquellas soluciones que generen menos emisiones de CO₂. Además, es necesario orientar directamente el comportamiento del comprador recurriendo a una fiscalidad ligada a las emisiones de CO₂ y a incentivos en favor de la conducción ecológica (*eco-driving*).

4.6.2 Asimismo, con todas estas medidas se evitaría perjudicar el proceso de renovación del parque automovilístico, ya que se repartirían las cargas financieras ocasionadas por la reducción de los niveles de emisión de CO₂. El CESE señala que, según el PECC ⁽⁶⁾, el *eco-driving* en Europa podría reducir las emisiones de CO₂ en 50 millones de toneladas de aquí a 2010 (2006-2010), mientras que en un estudio conjunto TNO/IEEP ⁽⁷⁾ se sostiene que la conducción ecológica no sólo es un método viable, sino también eficaz y mensurable.

4.6.3 Por el contrario, lograr el objetivo de los 120 g/km recurriendo únicamente a los avances tecnológicos aumentaría el precio de venta de los vehículos en un promedio de unos 3 600 euros. A título informativo, cabe añadir que, según estas mismas fuentes ⁽⁸⁾, alcanzar los 130 g/km supondría para

el comprador un gasto adicional nada desdeñable que rondaría los 2 500 euros.

4.6.4 En una Europa que renueva su parque automovilístico en promedio cada doce años, como recuerda la Comisión, es evidente que una subida tan importante de los precios ralentizaría aún más los ciclos de sustitución del automóvil. Por lo que respecta al impacto social de esta subida, también es obvio que un incremento del precio dificultaría aún más la compra entre las capas sociales menos pudientes.

4.7 Por último, el CESE no puede compartir la posición de la Comisión cuando afirma que las tecnologías complementarias aportarían unos beneficios a efectos de las emisiones de CO₂ equivalentes a 10 g/km, ya que aún se desconoce la capacidad de penetración de los biocarburantes y no debe descartarse la posibilidad de que su contribución se corresponda con un nivel de 5 g/km. Con esta finalidad, el CESE considera imprescindible la puesta en práctica de un sistema con medidas que se puedan controlar en detalle, como es el caso, por ejemplo, de la conducción ecológica y las infraestructuras.

5. Observaciones específicas

5.1 En sintonía con las consideraciones generales anteriormente expuestas y a la luz del debate parlamentario en curso, el CESE espera que el instrumento legislativo seleccionado no sólo no menoscabe el acceso de los posibles compradores de turismos nuevos para asegurar así la renovación del parque automovilístico, sino que también permita orientar decisivamente la demanda hacia modelos que generen menos emisiones.

5.2 Al no existir una evaluación de impacto amplia y profunda que permita demostrar los costes y beneficios de las distintas soluciones, el CESE se reserva la posibilidad de pronunciarse en un dictamen posterior acerca de los límites oportunos y viables en materia de reducción de las emisiones de CO₂, aunque recomienda ya desde ahora tener presente en el instrumento legislativo que se aplique que el ciclo productivo del sector automovilístico es notoriamente complejo y necesita un «*lead time*» ⁽⁹⁾ de hasta siete años.

5.3 Habida cuenta de los plazos para la definición normativa en el proceso de codecisión, el CESE calcula que el texto final, con los requisitos exigidos, no estará listo hasta antes de 2009. Habida cuenta de todo lo anteriormente expuesto sobre los ciclos industriales típicos de este sector, la primera fecha de viabilidad se confirma en 2015, sin olvidar tampoco la entrada en vigor por entonces del reglamento EURO 6 para la reducción de contaminantes que, como es el caso del CO₂, exige intervenciones estructurales en los vehículos.

5.4 Por el contrario, el objetivo de 2012 no parece ser técnicamente viable y sí decididamente perjudicial para la competitividad de la industria automovilística europea y sus niveles de empleo.

⁽⁵⁾ Actualmente se somete a debate el Dictamen relativo al «Informe sobre los biocarburantes» (TEN/286).

⁽⁶⁾ Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC). En el contexto del PECC, la consultoría de la Comisión, TNO, ha calculado los costes y el potencial de reducción de CO₂ de las distintas medidas.

⁽⁷⁾ IEEP (*Institute for European Environmental Policy*) — TNO Consultancy.

⁽⁸⁾ Véase la nota 6.

⁽⁹⁾ El tiempo que necesita la industria para poner en práctica todo nuevo requisito que implique intervenciones estructurales en el vehículo.

5.5 Ya desde este momento, el CESE se muestra a favor de un instrumento legislativo neutral para la competencia entre los fabricantes; esto es, uno que no les imponga limitaciones vinculantes a su oferta en el mercado de los modelos, pero que oriente la demanda de los compradores hacia modelos de menores emisiones. Las reducciones de CO₂ que se requieren deberían corresponderse con las diferencias existentes en la gama de productos, recurriéndose a parámetros principalmente indicativos y proporcionales al consumo de emisiones de CO₂.

5.6 Desde esta perspectiva, se considera que el parámetro elegido deberá garantizar que la contribución de los distintos segmentos a la reducción de las emisiones y el consiguiente e inevitable incremento en el coste de los vehículos no limitarán la asequibilidad; es decir, la posibilidad que tiene el cliente de comprar un vehículo nuevo que se corresponda con su poder adquisitivo.

5.6.1 Un posible parámetro lo constituye el peso del vehículo (como ya ha propuesto la Asociación de Fabricantes Europeos de Automóviles, ACEA), en la medida en que está directamente relacionado con el nivel de emisiones de CO₂. El CESE recuerda que el peso de los vehículos ha aumentado entre 1996 y 2005 en 32 kilos, con un incremento de las emisiones de CO₂ equivalente a 6,6 g/km. De este modo, en Japón, donde se decidió en 2006 alcanzar los 138 g/km antes de 2015, se utilizará el peso como parámetro de referencia en la estrategia de reducción de las emisiones de CO₂. Por lo tanto, la ACEA se muestra favorable a la adopción de este parámetro en la medida en que va encaminado a armonizar a nivel mundial las políticas relativas al CO₂.

5.6.2 Cabe señalar igualmente que se están sopesando en la actualidad otros parámetros que podrían servir para determinar y diferenciar las gamas de productos. En concreto, se debe mencionar la propuesta del Sr. Davies, ponente del Parlamento Europeo, que se refiere a la «huella»; esto es, el área que ocupa el vehículo, medida en la anchura de ejes por batalla ⁽¹⁰⁾.

5.6.3 Por su parte, el CESE considera que la introducción de un parámetro como el «box volume» (longitud x anchura x altura del vehículo) podría ser interesante y coherente como un posible instrumento para dirigir al consumidor hacia un tipo de vehículo que responda a sus necesidades reales, sin las emisiones inútiles de CO₂ que ocasiona la desproporción entre la necesidad de uso y el volumen del vehículo. En otras palabras, quien necesite un todoterreno (SUV — Sport Utility Vehicle) para transportar a más personas y un mayor volumen de carga estará dispuesto a pagar más porque necesita realmente ese vehículo, mientras que, si no presenta estas necesidades, verá más conveniente orientarse hacia un segmento inferior.

5.7 Por lo que respecta a la propuesta formulada por el ponente del Parlamento Europeo sobre la oportunidad de crear un mecanismo denominado «Sistema de Reducción de los Derechos de Carbono» (*Carbon Allowance Reduction System* o CARS) para establecer bonificaciones y sanciones económicas en función de la superación o no de los valores límite fijados, el CESE considera que no se puede llevar a la práctica un sistema de intercambio de cuotas de CO₂ en un mercado limitado al sector del automóvil.

Teniendo en cuenta lo ambicioso de los objetivos, parece poco realista el establecimiento de unos volúmenes de cuotas de intercambio suficientes para garantizar el funcionamiento del sistema.

5.7.1 Por el contrario, el CESE cree posible la aplicación de un sistema de comercio de emisiones «abierto» (es decir, que permita el intercambio con otros sectores), que tendría la ventaja de garantizar una reducción global de las emisiones de CO₂ en un adecuado contexto de flexibilidad y fijaría, además, unos límites de compra a los fabricantes de automóviles. Así pues, el CESE apoya un sistema abierto que deberá definirse y ajustarse a sus implicaciones económicas, teniendo en cuenta los cambios que se produzcan en el mercado de emisiones de aquí a 2015, y reitera la necesidad de que estas implicaciones económicas no pueden poner en peligro la asequibilidad a efectos del cliente final.

5.8 Por lo que respecta al capítulo de la Comunicación dedicado a la introducción de un código ético para las actividades de comercialización y publicidad, el CESE destaca que en casi todos los Estados miembros existen ya acuerdos, en su mayoría muy estrictos, para definir las normas de comportamiento en ese sentido. Sin embargo, el CESE se muestra en principio favorable a estos acuerdos y, por lo tanto, no se opone al establecimiento de un código europeo de buenas prácticas, tal como propone la Comisión a los fabricantes de automóviles.

5.9 El CESE constata, además, que la Comunicación de la Comisión pretende someter también el sector de los vehículos industriales ligeros a un instrumento legislativo para la reducción de las emisiones de CO₂.

5.9.1 El CESE considera que los vehículos industriales ligeros (categoría N1 y vehículos afines para el transporte de pasajeros) no precisan una intervención de estas características, ya que están destinados a un uso profesional, por lo que su consumo y emisiones de CO₂ ya constituyen de por sí un elemento determinante en la elección del comprador y repercuten enormemente en los costes derivados del ejercicio de sus actividades. Por ello, los vehículos presentes en el mercado ya adoptan hoy en día las soluciones más eficientes, casi exclusivamente con un motor de gasóleo.

5.9.2 No obstante, el CESE recomienda a la Comisión que, antes de adoptar una decisión, lleve a cabo una evaluación de impacto basada en un cálculo actualizado de las emisiones generadas por los vehículos industriales ligeros, algo de lo que no se dispone en la actualidad.

5.9.3 Además, al imponer a los vehículos industriales unos objetivos en términos de g/km sin un conocimiento detallado de los datos correspondientes, se corre el peligro de reducir la capacidad de transporte de los vehículos, con la consiguiente ineficiencia que ello acarrearía o el aumento del número de vehículos necesarios para transportar el mismo volumen de mercancía, o la utilización de un vehículo de categoría y dimensiones superiores, lo cual también perjudicaría el nivel global de emisiones.

⁽¹⁰⁾ Batalla: distancia entre los ejes anterior y posterior; anchura de ejes: distancia entre los neumáticos.

5.10 Además, el CESE cree conveniente valorar con una visión de conjunto el tema del CO₂ que emiten los turismos y los vehículos industriales ligeros, considerando todo el ciclo de vida de estos bienes, desde el proceso de producción, pasando por su utilización, hasta el final de su vida útil. En vista de todo lo expuesto anteriormente, el CESE subraya, asimismo, la necesidad de coordinar e imprimir coherencia a las iniciativas legislativas y normativas relativas a la industria del automóvil que tengan un impacto en las emisiones de CO₂, a fin de evitar que el solapamiento de diversas iniciativas retrase su puesta en práctica.

5.11 El CESE considera que las iniciativas de los futuros programas marco para la investigación deberán orientarse claramente, de modo enérgico y sin demora hacia proyectos encaminados a encontrar opciones técnicamente viables y económicamente sostenibles para reducir las emisiones globales de CO₂ (y, por lo tanto, no sólo en relación con el transporte), teniendo en cuenta el impacto concreto de las distintas fuentes de emisión

durante todo su ciclo de vida útil. El CESE opina que los proyectos de investigación deben desarrollarse con amplitud de miras para encontrar soluciones a corto, medio y largo plazo, y teniendo presente el objetivo de la asequibilidad, tanto para el fabricante como para el cliente final, a fin de incentivar una renovación del parque automovilístico que promueva la movilidad sostenible.

5.12 Por último, como ya ha expresado en anteriores dictámenes, el CESE considera necesario ampliar la intervención de los Estados miembros a un mayor número de frentes que los que se han expuesto hasta la fecha (carreteras, semáforos inteligentes, etc.), sin olvidar la posibilidad de adquirir vehículos más ecológicos para la constitución de sus propios parques automovilísticos de servicio ni el compromiso de establecer unas redes de infraestructuras que permitan acceder a la distribución de combustibles de menor impacto medioambiental, como el gas natural, ni de facilitar la adquisición de vehículos de gas natural o GPL.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE en lo relativo a la aplicación de determinadas disposiciones a Estonia»

COM(2007) 411 *final* — 2007/0141 (COD)

(2008/C 44/12)

El 17 de septiembre de 2007, de conformidad con los artículos 47, apartado 2, 55 y 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), decidió por 150 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la selección y autorización de sistemas que prestan servicios móviles por satélite (SMS)»

COM(2007) 480 final — 2007/0174 (COD)

(2008/C 44/13)

El 7 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 25 de septiembre de 2007, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Opran y ha aprobado por 119 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la selección y autorización de sistemas que prestan servicios móviles por satélite, y recomienda su adopción e inmediata entrada en vigor.

1.2 El Comité apoya decididamente el objetivo prioritario de la propuesta de Decisión sometida a examen tal como se formula en el apartado 1 del artículo 1 del título I: crear un procedimiento comunitario de selección común de operadores de sistemas móviles por satélite, así como establecer disposiciones relativas a la autorización coordinada por los Estados miembros de los operadores seleccionados.

1.3 El CESE estima necesaria la adopción inmediata de esta Decisión habida cuenta de:

- a) la capacidad natural de los sistemas de comunicación por satélite para cubrir simultáneamente amplias regiones de Europa y varios Estados miembros,
- b) el número relativamente limitado de radiofrecuencias disponibles para este tipo de comunicaciones,
- c) las soluciones divergentes actualmente en vigor en los Estados miembros en materia de selección y autorización,
- d) la eficacia de la actual utilización reducida de las radiofrecuencias disponibles.

1.4 El CESE subraya que la realización y utilización de los sistemas de comunicación por satélite constituyen, por la propia extensión del territorio cubierto, una iniciativa esencial que asegura la expansión de la industria espacial europea y el desarrollo de aplicaciones específicas del sector de las comunicaciones y que se inscribe totalmente en la Estrategia de Lisboa de promoción del desarrollo sostenible, especialmente al contribuir directamente a la creación de nuevos puestos de trabajo en el contexto de una mayor competitividad.

1.5 El Comité toma nota con satisfacción de la existencia a nivel europeo de importantes equipamientos técnicos en este

ámbito, una realidad que viene a apoyar la propuesta sometida a examen. En efecto, tres de los mayores operadores mundiales de sistemas por satélite son europeos y las comunicaciones por satélite representan el 40 % de los ingresos corrientes del sector espacial europeo.

1.6 El CESE celebra el consenso conseguido por la Comisión en la promoción de esta propuesta que, pese a encontrarse todavía en la fase de proyecto, ya goza del apoyo de todos los agentes consultados: el sector de los satélites, los operadores de redes de telecomunicaciones, la Agencia Espacial Europea y las autoridades nacionales de regulación de los Estados miembros.

1.7 Por otra parte, el Comité estima que la Decisión en su versión final sometida actualmente a examen concilia equitativamente los diferentes puntos de vista manifestados durante las consultas. Éstos se refieren, entre otras cosas, a los métodos y criterios de selección, la necesidad de mejorar la flexibilidad a nivel nacional en lo relativo, por una parte, al plazo necesario para obtener la autorización y, por otra, al período de validez de ésta, así como una mayor coordinación de los procedimientos nacionales de autorización.

1.8 El CESE recomienda adoptar la Decisión propuesta, si bien estima, con respecto a la aplicación de las disposiciones relativas a la selección y autorización, que conviene definir una reglamentación que proteja los intereses privados de los ciudadanos y garantice el respeto de la vida privada de los usuarios de equipos terminales de los sistemas móviles por satélite.

2. Introducción

2.1 La elaboración y puesta en práctica de un sistema pan-europeo de comunicaciones por satélite constituyen una base alternativa e innovadora para diversos servicios de este tipo de telecomunicaciones y de radiodifusión/multidifusión, con independencia de la localización del usuario final, tales como acceso

de alta velocidad a Internet o a una intranet, servicios móviles multimedia, protección civil, gestión de crisis de tipo no militar (catástrofes naturales y humanitarias), la garantía de la seguridad y del orden interno, las aplicaciones de la gestión de las flotas («fleet management»), la asistencia médica a distancia, etc.

2.2 El sistema se ha concebido de tal manera que contribuya al desarrollo del mercado interior, a la mejora de la competitividad al aumentar la disponibilidad de los servicios paneuropeos y a la promoción de inversiones eficaces, sobre todo con la introducción de servicios innovadores para asegurar la cobertura de las zonas terrestres periféricas y del medio marino en materia de capacidad de comunicación.

2.3 La creación de un procedimiento comunitario de selección común de operadores de sistemas móviles por satélite y el establecimiento de disposiciones relativas a la autorización coordinada, a nivel nacional, de los operadores seleccionados se imponen muy particularmente en el caso de los sistemas paneuropeos. La armonización de los criterios de selección para los sistemas móviles de comunicaciones por satélite permite la aplicación de una política común a nivel europeo en este ámbito. La selección por los Estados miembros de diferentes operadores de sistemas móviles de comunicaciones, utilizando satélites diferentes, podría generar complejos campos perturbadores como consecuencia de las interferencias, e incluso podría poner en peligro el buen funcionamiento del sistema en su conjunto en el caso en que a un operador se le asignen radiofrecuencias diferentes en cada Estado miembro en el que opere. Estas amenazas potenciales son la razón por la que, a fin de asegurar la coherencia de los planteamientos adoptados por los diferentes Estados miembros en materia de autorización, es esencial definir a nivel comunitario las disposiciones relativas a la asignación sincronizada de las radiofrecuencias y las condiciones armonizadas de autorización, sin perjuicio de las condiciones nacionales particulares compatibles con la legislación comunitaria.

2.4 Dado que constituyen un elemento esencial del mercado interior, las comunicaciones por satélite superan las fronteras nacionales y están supeditadas, por consiguiente, a la reglamentación internacional, debido, entre otras cosas, a la importante contribución que aportan a la consecución de algunos objetivos de la Unión Europea, como la ampliación de la cobertura geográfica de la banda ancha.

3. Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo

3.1 La Decisión propuesta sobre la base del artículo 95 del Tratado CE proporcionaría un marco jurídico para la selección y autorización de los servicios de comunicaciones móviles por satélite. Esta selección debería efectuarse de acuerdo con los objetivos generales y el procedimiento de selección comparativa que se describen en la propuesta. En ella participaría la Comisión, asistida por el Comité de Comunicaciones. La autorización (derechos de uso del espectro radioeléctrico) de los operadores seleccionados se concederá a escala nacional, aunque estará supeditada al conjunto mínimo de condiciones armonizadas que se presenta en la propuesta.

4. Observaciones generales

4.1 La Comisión propone que, a la hora de aplicar la Decisión, se tenga en cuenta la evaluación de los siguientes aspectos:

- los operadores de sistemas móviles por satélite deberán ser seleccionados por medio de un procedimiento comunitario;
- los operadores seleccionados de sistemas móviles por satélite deberán ser autorizados por los Estados miembros;
- los operadores seleccionados de elementos terrestres complementarios de sistemas móviles por satélite deberán ser autorizados por los Estados miembros.

4.2 El CESE estima que la selección y autorización de los dos o tres primeros operadores de sistemas móviles por satélite, proveedores de servicios paneuropeos en las bandas de frecuencias de 2 GHz, concluirán a finales de 2008 o principios de 2009.

4.3 El Comité considera que el plazo límite para la puesta en funcionamiento de los servicios paneuropeos destinados a los particulares y a las empresas y la de los servicios móviles por satélite — incluyendo, entre otras cosas, el acceso a la alta velocidad de Internet, los servicios móviles multimedia, la protección civil, la seguridad interior y la defensa — no debe establecerse más allá del primer trimestre de 2011.

4.4 El CESE considera que la finalización de los preparativos para la puesta en marcha y explotación de los sistemas europeos de posicionamiento global por satélite debe constituir una prioridad absoluta de la Comisión.

4.4.1 Sin embargo, el Comité lamenta observar que, en este ámbito tan esencial, los programas europeos de navegación por satélite Galileo y Egnos acusan un retraso de cinco años respecto al calendario inicialmente previsto y que afrontan numerosas dificultades, por lo que se impone la intervención de la Comisión para encontrar soluciones que permitan desbloquear la situación actual.

4.4.2 Cada vez es mayor el número de actividades económicas modernas que utilizan datos de posicionamiento vinculados a la utilización de una base de tiempo de alta precisión.

4.4.3 El Comité recuerda que la realización del sistema de navegación por satélite Galileo será determinante para la puesta en marcha de un gran número de políticas comunitarias en ámbitos tan variados como la gestión del transporte, el transporte de materias peligrosas, los servicios de urgencias, la navegación marítima y fluvial, el transporte aéreo, la protección civil y las misiones humanitarias, la agricultura, la pesca y el seguimiento medioambiental, así como los problemas relativos a la defensa y la seguridad interior o para garantizar la seguridad de las transacciones en el ámbito de los servicios financieros y bancarios.

5. Observaciones específicas

5.1 La propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sometida a examen, relativa a la selección y autorización de sistemas que prestan servicios móviles por satélite, recoge — en el título I «Objetivo, ámbito de aplicación y definiciones», en el título II «Procedimiento de selección» y en el Título III «Autorización» — propuestas de procedimientos y actividades particulares que permitirán conseguir el objetivo del proyecto.

5.2 El CESE recomienda adoptar la Decisión propuesta, si bien estima que, al mismo tiempo, habrá que definir procedimientos para la asignación a título primario de las radiofrecuencias utilizadas por los servicios móviles por satélite en las zonas

geográficas donde coexistan diferentes sistemas de comunicación generadores de interferencias perjudiciales.

5.3 El Comité considera que la Decisión de la Comisión (2007/98/CE) de 14 de febrero de 2007 sobre la utilización armonizada del espectro radioeléctrico en las bandas de frecuencias de 2 GHz para la puesta en marcha de sistemas que presten servicios móviles por satélite contribuirá significativamente a conseguir los objetivos de la propuesta sometida a examen, tal como se definen en el apartado 1 del artículo 1. A este respecto conviene completar las disposiciones de la Decisión haciendo referencia a la obligación según la cual «los Estados miembros deben dejar estas bandas de frecuencias disponibles para los sistemas que presten servicios móviles por satélite en la Comunidad a partir del 1 de julio de 2007», especificando los procedimientos que cabrá poner en práctica para seguir y evaluar la buena aplicación de esta medida.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Adaptación al procedimiento de reglamentación con control “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 95/50/CE en lo relativo a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión”»

COM(2007) 509 final — 2003/0184 (COD)

(2008/C 44/14)

El 25 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), decidió por 153 votos a favor y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la utilización de combustibles de transporte por carretera, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE»

COM(2007) 18 final — 2007/0019 (COD)

(2008/C 44/15)

El 14 de marzo de 2007, de conformidad con los artículos 95 y 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de julio de 2007 (ponente: Sr. OSBORN).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 74 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda decididamente los planes de la Unión para tratar de resolver el cambio climático reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero. En el sector de los transportes, el Comité cree que la acción ha de comenzar en el nivel fundamental de resolver las presiones que han conducido al crecimiento continuo del tráfico de todo tipo durante muchos años.

1.2 El CESE cree también que sigue habiendo un margen notable para aumentar la eficiencia energética en todos los tipos de transporte. El Comité lamenta el aparente debilitamiento de las intenciones iniciales de la Comisión en cuanto a la eficiencia de los motores de los vehículos, lo que reducirá la presión sobre el sector del automóvil para que alcance normas más estrictas.

1.3 El CESE respalda en principio la expansión de los biocombustibles en la Unión. Cree, sin embargo, que es preciso evaluar muy cuidadosamente el impacto general del CO₂ generado por los biocombustibles y examinar de modo constante el ritmo y el equilibrio de su expansión.

1.4 En concreto, la Comisión Europea debe especificar cómo espera lograr el objetivo de que en 2020 se utilice un 10 % de biocombustibles, teniendo en cuenta las condiciones impuestas por el Consejo para el logro de ese objetivo, y debe estar dispuesta a modificar el enfoque si resulta que es menos eficaz en la reducción de emisiones de CO₂ de lo que se esperaba o si están produciendo efectos no deseados a nivel mundial en la estructura de la agricultura o en la biodiversidad.

1.5 El CESE acepta, no obstante, que resulta apropiado modificar las normas para las especificaciones de los combustibles, como propone la Directiva, para hacer posible la producción y comercialización de una gasolina con un contenido superior de biocombustibles, siempre que se dé una respuesta a las inquietudes

respecto de las posibles consecuencias de la contaminación.

1.6 El CESE respalda decididamente la propuesta de exigir al sector de los combustibles que controle e informe sobre las emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo del ciclo de vida de los combustibles que comercializa y que se le exija reducir esas emisiones en un 1 % anual entre 2010 y 2020. El Comité considera que hay razones de peso para que estas gestiones se lleven a cabo a escala europea, en vez de dejarlo en manos de los Estados miembros.

1.7 El CESE apoya los pequeños cambios que se proponen en cuanto al contenido de azufre de los combustibles. Sugiere que la reducción en dos fases de las emisiones de azufre que se propone en el caso de la navegación interior sea sustituida por una reducción en una sola fase hasta la cifra final (un contenido de 10 ppm de azufre), a fin de evitar que los propietarios de barcos tengan que realizar dos modificaciones distintas.

2. Introducción

2.1 La Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de los combustibles (y las directivas que posteriormente la modificaron) contiene las especificaciones ambientales de calidad de los combustibles para la gasolina y los combustibles diésel en la Comunidad, con especial atención a la limitación del contenido de azufre y, en el caso de la gasolina, de plomo y aromáticos. También establece un límite de azufre para el gasóleo utilizado en máquinas móviles no de carretera.

2.2 La Directiva 1999/32/CE del Consejo, por la que se modifica la Directiva 93/12/CE del Consejo, establece los límites de azufre para ciertos combustibles líquidos y menciona específicamente el combustible utilizado en buques de navegación interior.

2.3 La propuesta sometida a examen modificaría las especificaciones permitidas para autorizar la introducción de un nuevo tipo de gasolina con alto contenido de biocombustible y hasta un 10 % de etanol. También limitaría algo más el contenido de azufre permitido en los combustibles.

3. Cambios más destacados en la UE

3.1 La Comunidad se ha comprometido recientemente a conseguir antes de 2020 unos objetivos de emisión de gases de efecto invernadero un 20 % inferiores a los de 1990.

3.2 El transporte terrestre representa en la actualidad casi el 20 % de estas emisiones: tiene un papel que cumplir en la consecución de estas reducciones. La Comisión ha abordado una de las facetas de la emisión de gases de efecto invernadero producidos por el transporte aprobando una nueva y completa estrategia para reducir las emisiones de CO₂ de los coches y camiones nuevos que se vendan en la Unión Europea. Esto permitirá a la UE reducir el objetivo, establecido desde hace tiempo, de limitar antes de 2012 el promedio de emisiones de CO₂ de los coches nuevos a 120 gramos por km.

3.3 En cuanto a los combustibles, la Directiva de la UE sobre biocombustibles (2003/30/CE) pretende contribuir a la reducción de las emisiones de CO₂ promoviendo la utilización en el transporte de combustibles fabricados a partir de la biomasa y otros combustibles renovables. La estrategia comunitaria sobre biocombustibles se desarrolla más extensamente en la Comunicación de la Comisión «Estrategia de la UE para los biocarburantes», sobre la que el Comité emitió un Dictamen el 24 de octubre de 2007.

3.4 En marzo de 2007 el Consejo estableció un objetivo vinculante mínimo del 10 % para todos los Estados miembros en cuanto al consumo de gasóleo y gasolina en los transportes de la UE en 2020, que deberá lograrse respetando la relación coste-eficiencia.

3.5 La directiva actual pretende respaldar esa estrategia. El principal cambio es permitir unos niveles superiores de etanol en un nuevo tipo de gasolina para los vehículos, de forma que se consiga la rápida expansión de los biocombustibles señalada por el Consejo.

4. Observaciones generales

4.1 La Unión Europea ha obrado adecuadamente al asumir el liderazgo mundial en la cuestión del cambio climático y ha aprobado objetivos exigentes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 2012 y 2020.

4.2 El CESE respalda plenamente los objetivos y el enfoque general de la Comisión de establecer un exhaustivo programa de acción. Sin embargo, cree que en el sector de los transportes

existe un cierto riesgo de no ordenar debidamente las prioridades.

4.3 En el sector de los transportes, el Comité cree que la acción ha de comenzar en el nivel fundamental de resolver las presiones que han conducido al crecimiento continuo del tráfico de todo tipo a lo largo de los dos últimos siglos. La Estrategia europea de desarrollo sostenible aprobada por el Consejo en 2006 ha comprometido a la Unión con el objetivo de desvincular el crecimiento de la economía del incremento de los transportes. Ésta ha de ser la tarea de máxima prioridad. El Comité insta una vez más a la Comisión a que ponga en marcha una revisión fundamental e integrada para establecer cómo conseguirlo.

4.4 Otra prioridad debería ser la de exigir una eficiencia mucho mayor en los combustibles de los automóviles y otros vehículos. La propuesta de establecer un límite de 120 gramos de emisiones de CO₂ por kilómetro es un paso útil. El Comité cree que es posible llegar más lejos y avanzar más rápido en esta cuestión, y que hubiera sido mejor atenerse a la propuesta original exigiendo a los fabricantes de motores que cumplieran ese objetivo. El Comité espera de la Comisión que siga avanzando en esta dirección.

4.5 En cuanto a los biocombustibles, el Comité está de acuerdo en que tienen un papel útil que desempeñar, pero considera que debe darse mayor importancia a las repercusiones de carácter medioambiental, social, agrícola y de empleo que se producirán tanto en Europa como en el resto del mundo. En la actualidad, el Comité está trabajando en otro dictamen aparte sobre este tema.

4.6 Extender los cultivos destinados a biocombustibles puede constituir una forma ventajosa de utilización del suelo, siempre y cuando no se desplace a otros usos que son buenos o mejores en lo que respecta a la reducción del efecto invernadero. Las prácticas agrícolas de la UE cumplen unos requisitos medioambientales elevados gracias al régimen de condicionalidad y, en principio, dicho régimen podría convertirse en una herramienta para garantizar que los cultivos destinados a biocombustibles se realizan de una manera óptima desde el punto de vista de la eficiencia en materia de emisiones de CO₂. No obstante, resulta esencial comparar y contrastar los procesos de transporte y refinado necesarios para producir biocombustibles con los combustibles tradicionales. Es preciso evaluar muy cuidadosamente el impacto de los biocombustibles en cuanto al CO₂, ya que tal vez no sea positivo en todos los casos.

4.7 En términos más generales, un aumento masivo del cultivo de biocombustibles en Europa y en otras partes del mundo podría tener otras graves repercusiones sobre la producción alimentaria, la protección de los bosques y la biodiversidad y otros ámbitos que también será preciso valorar atentamente. Este tema se examinará detalladamente en un dictamen aparte.

4.8 En opinión del Comité, es imprescindible evaluar de manera continua el medio óptimo para desarrollar el mercado de la biomasa y los biocombustibles, y será importante que las medidas de apoyo, sean las de la directiva objeto de examen u otras, permitan a este mercado elegir la mejor vía para llegar a las soluciones más eficientes y que logren la reducción más eficiente de los niveles de CO₂.

4.9 A la vista de las reservas expresadas respecto de la escala y el ritmo de desarrollo de los biocombustibles, el Comité cree que la Comisión y la UE deberían estar dispuestas a reexaminar el objetivo de utilizar un 10 % de biocombustibles antes de 2020 y estar preparadas para modificarlo si es necesario.

4.10 El Comité valora la directiva desde esta perspectiva general. En principio no se opone a modificar la directiva sobre la calidad de los combustibles a fin de permitir una combinación adecuada de biocombustibles, pero cree que debería prestarse más atención a garantizar que la incorporación de biocombustibles a la gasolina no produzca otros efectos medioambientales adversos, como la liberación de compuestos orgánicos volátiles (COV) más dañinos. También es importante calcular con mucha precisión la repercusión esperada en las emisiones netas de CO₂, incorporando el análisis cabal de un ciclo de vida completo, con el fin de optimizar sus posibles ventajas en cuanto a la emisión de CO₂.

5. Observaciones específicas

5.1 Expansión de los biocombustibles

5.1.1 El Comité reconoce que probablemente será necesario que los biocombustibles experimenten una cierta expansión. Por tanto, resulta apropiado modificar las normas para las especificaciones de los combustibles, como propone la directiva, a fin de posibilitar la producción y comercialización de una gasolina con un contenido superior de biocombustibles, siempre que se tengan presentes los posibles efectos colaterales de contaminación.

5.1.2 El Comité insta a que se tomen nuevas medidas sobre la propuesta de flexibilizar los límites de la presión de vapor para permitir una presión más alta en la nueva gasolina con más biocombustibles. Esa presión más alta producirá una mayor volatilidad de la gasolina y se liberarán más COV no deseables tanto en el surtidor de gasolina como por la evaporación y penetración en los depósitos y otras partes de los vehículos. El problema se vería considerablemente mitigado si se adoptaran las medidas técnicas apropiadas.

5.1.3 El Comité sugiere a la Comisión que examine este aspecto con más detenimiento antes de aplicar la directiva. Algunos expertos han sugerido que es posible utilizar más biocombustibles sin necesidad de aumentar la presión permitida. Otra posibilidad es combinar los niveles superiores que se permitan con otras medidas para los surtidores de gasolina (como ya estudia la Comisión) y restringir el uso de elementos permeables en el diseño del motor, a fin de garantizar que las

emisiones de COV no aumenten cuando crezca la introducción de biocombustibles.

5.2 Control de las emisiones de gases de efecto invernadero durante su ciclo de vida

5.2.1 El Comité respalda decididamente la propuesta de exigir al sector de los combustibles que controle e informe sobre las emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo del ciclo de vida de los combustibles que comercializa y que se exija reducir esas emisiones un 1 % anual entre 2010 y 2020. Aunque en los últimos años el sector de los combustibles ha mejorado sus resultados en cuanto a eficiencia energética, aún es posible realizar mejoras considerables. Todavía se quema mucho gas en la boca de los pozos de extracción. Es un despilfarro de un recurso valioso y produce millones de toneladas de emisiones de CO₂ y otros contaminantes. Las operaciones de refinado y transporte en los gasoductos también varían mucho, dentro del sector de los combustibles, en cuanto a su eficiencia energética y la cantidad de residuos; es mucho lo que podría hacerse para aproximar las normas en todo el sector a las de los mejores operadores.

5.2.2 El requisito de control que se propone para el sector de los combustibles se presenta de tal forma que la introducción progresiva de biocombustibles en la combinación de energías podría suponer una contribución para alcanzar el objetivo global de que el sector reduzca las emisiones. El Comité respalda una estrategia destinada a aprovechar los posibles efectos beneficiosos de los biocombustibles para el medio ambiente, el mercado y el empleo que garanticen una reducción general de CO₂, aunque muestra su inquietud por la posibilidad de que la actual propuesta lleve a las empresas del sector a pasar por alto la oportunidad de mejorar la eficiencia energética en sus propias operaciones y a favorecer, en cambio, una expansión excesivamente rápida de los biocombustibles.

5.2.3 Si la propuesta sale adelante, será necesario aclarar una serie de cuestiones. Será crucial garantizar que el análisis del ciclo de vida de los biocombustibles y de los productos petroleros se realice de manera exhaustiva y no se aborde de manera superficial. Los distintos tipos y procedencias de los biocombustibles tendrán consecuencias muy distintas en el equilibrio global de CO₂. En términos generales, los biocombustibles dan mejores resultados que los combustibles fósiles en cuanto a la producción de CO₂. La Unión Europea debería tomar medidas para promover soluciones óptimas.

5.2.4 Para valorar adecuadamente las ventajas en lo que respecta a la generación de CO₂, debe analizarse y evaluarse cada una de las fuentes, dado que las diferentes aplicaciones de los biocombustibles poseen impactos diferentes en lo que se refiere a la emisión de CO₂.

5.2.5 La propuesta respalda acertadamente el uso de la biomasa para la producción de biocombustibles o de electricidad. Ello tendrá como resultado que se siga desarrollando de manera positiva el mercado de la biomasa.

5.2.6 La directiva propuesta no dice nada sobre las normas de supervisión ni sobre el modo de controlar y cumplir los requisitos. Puesto que la mayoría de las empresas operan a nivel mundial y será necesario adoptar un enfoque coherente para los requisitos que se les impongan, el Comité está claramente a favor de que las normas, la supervisión y el cumplimiento se gestionen en el ámbito europeo, en vez de abrir la puerta a la falta de coherencia en la interpretación y la aplicación en los Estados miembros.

5.3 Contenido de azufre en los combustibles

5.3.1 El Comité está de acuerdo, según se propone, en que la fecha de 2009 quede confirmada como límite para la presencia de un máximo de 10 ppm de azufre en el diésel. También apoya las reducciones propuestas para el contenido máximo de azufre

de los gasóleos para uso en máquinas móviles no de carretera y tractores agrícolas y forestales. Estas propuestas igualarán los requisitos para el azufre con los ya aprobados para los vehículos de carretera y garantizarán una nueva reducción de la contaminación por azufre y materia particulada.

5.3.2 En lo que se refiere a la navegación interior, la Comisión Europea ha propuesto una reducción en dos fases de las emisiones de azufre. El Comité sugiere que podría ser preferible una reducción en una sola fase hasta la cifra final, a fin de evitar que los propietarios de barcos tengan que realizar dos modificaciones distintas. También podría ser adecuado estudiar algunas medidas para las embarcaciones históricas o pertenecientes al patrimonio, en las que resultará más complejo efectuar las modificaciones necesarias.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evolución de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas a partir de 2010»

(2008/C 44/16)

En el pleno del 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la «Evolución de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas a partir de 2010».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2007 (ponente: **Sr. KIENLE**).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, ningún voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo considera que las zonas con desventajas naturales requieren y merecen una especial atención, pública y política. Esto también se aplica sin restricción alguna a las zonas denominadas en el presente dictamen «demás zonas desfavorecidas» (zonas intermedias).

1.2 El CESE considera que los recursos de las indemnizaciones compensatorias, que se financian conjuntamente por la UE y los Estados miembros, son un instrumento indispensable para preservar el paisaje rural y la agricultura en las zonas especialmente sensibles desde los puntos de vista económico, ecológico y social.

1.3 El objetivo de las indemnizaciones compensatorias va mucho más allá de la preservación de las formas de explotación tradicionales. Con miras al futuro, el punto de partida más

importante para las zonas desfavorecidas debería seguir siendo igualmente el de la compensación de las desventajas económicas de los agricultores.

1.4 En relación con la reflexión prevista de la Comisión Europea sobre la nueva clasificación de las zonas subvencionables, el CESE recomienda que la UE establezca las condiciones marco y los métodos alternativos para la delimitación de las zonas. La elección del sistema para la clasificación de las zonas y su determinación debería seguir siendo responsabilidad de los Estados miembros y de las regiones.

1.5 El CESE señala que es necesario que la concesión de indemnizaciones se perciba con el tiempo como un mecanismo cada vez más fiable. En caso de posibles modificaciones de las zonas subvencionables deberían evitarse rupturas estructurales.

1.6 El CESE considera que los términos «zonas desfavorecidas» o «indemnizaciones compensatorias» resultan muy difíciles de comunicar a la opinión pública y, por lo tanto, considera deseable sustituirlos.

2. Motivos y antecedentes del Dictamen

2.1 Con arreglo a lo dispuesto por el Consejo, la Comisión Europea deberá presentar en 2008 una propuesta para revisar la delimitación de las denominadas «demás zonas desfavorecidas» (zonas intermedias). Su aplicación deberá efectuarse en 2010.

2.2 El Comité Económico y Social Europeo ya aprobó, el 13 de septiembre de 2006, un Dictamen de iniciativa sobre «Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas»⁽¹⁾. Dicho Dictamen se refiere específicamente a las zonas de montaña e insulares, así como a las regiones ultraperiféricas, pero no a la categoría de «demás zonas desfavorecidas (zonas intermedias)» ni a las «zonas con desventajas naturales específicas (pequeñas zonas)».

2.3 Por este motivo, el CESE había señalado expresamente que se ocuparía de estas zonas en un nuevo dictamen, que es el que nos ocupa. El presente Dictamen de iniciativa se enmarca, pues, en el debate sobre una posible nueva delimitación de las zonas desfavorecidas.

2.4 A raíz de un informe del Tribunal de Cuentas Europeo (Informe especial nº 4/2003), es necesario revisar los criterios de clasificación de los territorios. Los comentarios críticos se refieren en particular a los puntos siguientes: los Estados miembros utilizan un amplio espectro de distintos indicadores para la clasificación como zona desfavorecida; no se dispone de suficiente información fiable sobre las consecuencias de las medidas; tampoco existe una aplicación uniforme de las «buenas prácticas agrícolas». Las principales conclusiones del Tribunal de Cuentas se refieren a la clasificación de las «demás zonas desfavorecidas» y a cuestiones relativas a la indemnización compensatoria.

2.5 En noviembre de 2006, la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea presentó un Informe de evaluación del Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente (IEEP) sobre las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas.

3. Observaciones generales

3.1 Las zonas desfavorecidas por la naturaleza son para el Comité Económico y Social Europeo un componente esencial del «modelo agrícola europeo». Las zonas con desventajas naturales requieren especial atención, tanto por parte de la opinión pública como desde el punto de vista político, a fin de que puedan adoptarse medidas específicas adecuadas a las necesidades reales de estas zonas.

3.2 Mediante la clasificación como «zona desfavorecida» se identifican aquellas zonas en las que, debido a las desventajas de explotación motivadas por su emplazamiento, el uso agrícola del suelo se ve amenazado de abandono. Detrás de todo esto

está el reconocimiento de que un uso agrícola sostenible representa una condición importante para un medio rural atractivo. En el marco de la multifuncionalidad se prestan así al mismo tiempo, a través de la actividad empresarial del agricultor, servicios públicos para la preservación y el cuidado del paisaje.

3.3 El CESE señala que el concepto de «zona desfavorecida» resulta muy ambivalente, ya que se trata con frecuencia de regiones con una naturaleza y paisajes especialmente ricos y diversos y cuyos habitantes disponen de competencias y tradiciones particulares. No obstante, suele ocurrir que estos potenciales no puedan explotarse económicamente, debido sobre todo a las difíciles condiciones de localización y emplazamiento. También para los agricultores a menudo sólo existen alternativas económicas insuficientes, tanto dentro como fuera del sector.

3.4 El CESE estima que las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas representan un instrumento singular e indispensable para la preservación del paisaje rural y de la agricultura en lugares especialmente sensibles desde los puntos de vista económico, ecológico y también social. Las indemnizaciones compensatorias tienen como objetivo valorizar el elevado potencial de los bellos paisajes rurales europeos fomentando una agricultura activa y orientada al mercado. Por ello, el objetivo de las indemnizaciones compensatorias va mucho más allá de la preservación de las formas de explotación tradicionales. El punto de partida más importante de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas también debería seguir siendo en adelante la compensación de las desventajas económicas de los agricultores en zonas con condiciones de explotación especialmente difíciles. Además, desde 2007 se prevé la supeditación de las indemnizaciones compensatorias al cumplimiento de normas en materia de seguridad alimentaria y protección del medioambiente y de los animales (condicionalidad).

3.5 Desde 1975, y empezando por las zonas de montaña, se ha desarrollado un amplio sistema europeo para la clasificación de las zonas desfavorecidas. Actualmente existen tres tipos de zonas desfavorecidas: las zonas de montaña, las demás zonas desfavorecidas (zonas intermedias) y las zonas con desventajas específicas (pequeñas zonas). En los dos últimos tipos de zonas existen grandes distinciones y diferencias entre los Estados miembros, tanto en la delimitación de la zona como en el importe de los fondos concedidos. Con los importantes recursos financieros destinados a las indemnizaciones compensatorias también se ha conseguido en gran medida, precisamente en las zonas rurales sensibles, mantener viva la agricultura.

3.6 El CESE considera que las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas ocupan un lugar fundamental en el Programa de Desarrollo Rural (denominado FEADER en el Reglamento CE 1698/2005). El hecho de que las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas sean financiadas conjuntamente por la UE y los Estados miembros pone de relieve la necesidad de combinar razonablemente los procedimientos uniformes de la UE y los márgenes de maniobra nacionales y regionales en el desarrollo detallado de esta medida.

(1) DO C 318 de 23.11.2006, p. 93.

3.7 El CESE recuerda que, en 2005, un documento de trabajo de la Comisión sobre «Metodología para una nueva definición de las demás zonas desfavorecidas (zonas intermedias)» se enfrentó a una gran incompreensión y rechazo en numerosos lugares de los Estados miembros. Un punto clave de las reflexiones de entonces fue la búsqueda de una definición central uniforme de las zonas desfavorecidas basada en los criterios del porcentaje de superficies destinadas al pastoreo o la cosecha de cereales, pero sin la posibilidad de tomar en consideración las circunstancias regionales. Las importantes dudas y argumentos en contra que ha suscitado este planteamiento deberán tenerse en cuenta en el debate posterior.

3.8 El Informe de evaluación del IEEP de noviembre de 2006 señala que el instrumento de apoyo de las indemnizaciones compensatorias debe entenderse en sus interacciones con las primas por explotación y las ayudas agroambientales. Al mismo tiempo, se recomienda reforzar el perfil de las indemnizaciones compensatorias en el sentido de una compensación de las desventajas de explotación generadas por el emplazamiento. El importe de las indemnizaciones compensatorias concedidas debería adaptarse mejor a las desventajas compensadas.

3.9 El CESE indica que el peligro de una compensación excesiva que ve el Tribunal de Cuentas Europeo no se señala en general en el Informe de evaluación del IEEP. Aunque mediante las indemnizaciones compensatorias se reduce la importante diferencia de renta entre los agricultores de las zonas desfavorecidas y los de las zonas no desfavorecidas, esta diferencia no desaparece. Los evaluadores identifican una contribución de las indemnizaciones compensatorias a las rentas agrícolas de entre el 10 y el 50 por ciento, según el Estado miembro de que se trate.

3.10 El CESE considera que las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas prestan una contribución muy importante a la continuidad de la agricultura en las zonas poco productivas, así como en las zonas con baja densidad de población. La viabilidad de las explotaciones se debe ante todo al rendimiento de la producción agraria y su venta en el mercado, a los ingresos derivados de la diversificación y a las medidas de la Política Agrícola Común. Para dar a los jóvenes agricultores de las zonas desfavorecidas una perspectiva de futuro al hacerse cargo de las explotaciones agrícolas, es necesaria una seguridad política a largo plazo del instrumento de las indemnizaciones compensatorias.

3.11 El CESE estima que, con miras a definir claramente estas medidas, el sistema de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas debería separarse más de las ayudas agroambientales. También deberá aclararse a medio plazo de qué manera habrá de seguir desarrollándose la compensación en las zonas con restricciones medioambientales específicas. El CESE considera que la escasa aplicación de estas medidas, mencionada en el Informe de evaluación del IEEP, es también atribuible al hecho de que numerosos Estados miembros y regiones dan preferencia en estas zonas a las medidas agroambientales.

Reflexiones para una nueva clasificación de las zonas subvencionables

3.12 El CESE considera que en la nueva clasificación de las zonas subvencionables para las indemnizaciones compensatorias en las zonas desfavorecidas deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

3.12.1 Las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas deberían concentrarse en adelante en la preservación de una agricultura viva y adaptada al lugar, incluidas las zonas con condiciones de explotación difíciles.

3.12.2 Teniendo en cuenta el debate que se ha producido hasta ahora, la revisión prevista debería limitarse a las «demás zonas desfavorecidas» (zonas intermedias). Puesto que las zonas de montaña están especialmente delimitadas de manera objetiva, la Comisión Europea debería aclarar nuevamente — también para evitar la incertidumbre en los agricultores — el alcance que habrá de tener la revisión de las zonas desfavorecidas.

3.12.3 Las zonas desfavorecidas deberían delimitarse en función de criterios objetivos y comprensibles, pero dentro de un marco que permita tener plenamente en cuenta las condiciones locales en cada Estado miembro.

3.12.4 Las experiencias adquiridas con la revisión de las indemnizaciones compensatorias intentada en 2005 evidencian que resulta inadecuado un planteamiento central para la clasificación de las zonas desfavorecidas, sobre todo porque no existe ningún sistema europeo uniforme para la clasificación de la productividad de las superficies agrarias.

3.12.5 El Comité, por lo tanto, recomienda un planteamiento subsidiario: la UE debería establecer las condiciones marco y los métodos alternativos para la clasificación de las zonas. La selección del sistema para la clasificación y el establecimiento de las zonas debería seguir siendo responsabilidad de los Estados miembros y, en su caso, de las regiones. Deberían seguir desarrollándose los procedimientos de cooperación practicados hasta ahora entre la Comisión Europea y los Estados miembros.

3.12.6 En la clasificación de las zonas, los Estados miembros y las regiones deberían utilizar ante todo criterios que consideren las desventajas impuestas por la naturaleza, el medio natural o por el clima para la explotación agraria. Podrían añadirse criterios socioeconómicos, bajo ciertas condiciones, si reflejan los problemas sociales y estructurales de la agricultura en su entorno regional correspondiente (como, por ejemplo, la fuerte emigración, el importante envejecimiento de la población regional y de la población activa agrícola, acceso especialmente difícil a las infraestructuras públicas, o baja densidad de población). Además habrá que verificar en qué medida se toman en consideración las zonas situadas en torno a aeropuertos, depósitos de petróleo, vertederos, zonas militares y zonas de seguridad establecidas alrededor de las líneas de alta tensión.

En cambio, los criterios socioeconómicos no deben conducir (por ejemplo, en las regiones que cuentan con un alto valor añadido turístico) a que se excluya de la clasificación como zonas desfavorecidas a superficies agrícolas con desventajas para su explotación.

3.12.7 La promoción y cualificación del capital humano son cuestiones esenciales en materia de localización que también afectan a las zonas desfavorecidas, y precisamente a ellas. En consecuencia, los Estados miembros deberían velar en la elaboración de la política de ayudas por que las medidas de apoyo vinculadas a la superficie y beneficiosas para el medio rural estén complementadas por acciones de formación y asesoramiento.

3.12.8 El CESE pide a la Comisión Europea, a los Estados miembros y a las regiones que justifiquen mejor de lo que lo han hecho hasta ahora la contribución de las indemnizaciones compensatorias al cumplimiento del objetivo fijado para las zonas desfavorecidas, esto es, preservar una agricultura activa en un paisaje atractivo. Hasta ahora no se ha realizado un seguimiento de este tipo, y debería hacerse.

3.12.9 La Comisión Europea debería seguir examinando en qué medida el cambio climático puede tener repercusiones en las zonas desfavorecidas.

Reflexiones sobre la concesión de indemnizaciones compensatorias a las zonas desfavorecidas

3.13 La Comisión Europea no ha explicado claramente hasta ahora si en el marco de la revisión de las indemnizaciones compensatorias, además de la clasificación de las zonas desfavorecidas, también están previstas otras modificaciones en lo que se refiere a la concesión de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas.

En el caso de que la Comisión Europea así lo prevea, el CESE considera que debería tenerse en cuenta lo siguiente:

3.13.1 Aunque la concesión de las indemnizaciones compensatorias en forma de un pago por superficie es en principio conveniente, en casos justificados debería poder establecerse una normativa para la cría de animales cuando ésta sea — para la región de que se trate — una característica típica necesaria para preservar la explotación agraria (por ejemplo, la cría de ganado bovino u ovino en las zonas de pastos).

3.13.2 Para que puedan tomarse suficientemente en consideración las circunstancias locales, en la concesión de las indemnizaciones compensatorias deberá buscarse también una combinación adecuada entre el marco europeo y las reglamentaciones nacionales y regionales.

3.13.3 Aunque puede refutarse el reproche general de una «compensación excesiva» tomando como base los resultados contables de las explotaciones agrarias, parece necesaria una diferenciación interna en la concesión de las indemnizaciones compensatorias. Cuando la indemnización compensatoria por hectárea supere cierto umbral mínimo, los Estados miembros y las regiones deberían graduar el montante de dicha indemnización compensatoria en función de la importancia de la desventaja.

3.13.4 Para que las explotaciones agrícolas puedan seguir funcionando de manera sostenible es necesario que la concesión de indemnizaciones se perciba con el tiempo como un mecanismo cada vez más fiable. En algunos Estados miembros, los pagos varían considerablemente de un año a otro en función de la situación presupuestaria nacional.

3.14 El CESE señala que las posibles modificaciones de las zonas subvencionables entrañan riesgos importantes para la estructura agraria y la preservación del paisaje rural. Debería efectuarse una evaluación de los riesgos y las consecuencias para aquellas regiones que pudieran quedar excluidas de la financiación. Por lo general, resultará muy difícil para los agricultores compensar la pérdida de las indemnizaciones compensatorias mediante otras medidas empresariales, como, por ejemplo, intensificando la producción. Por ello, además de unos períodos transitorios suficientes, deberían preverse también cláusulas para los casos extremos, a fin de evitar los colapsos estructurales de las explotaciones agrícolas.

3.15 El CESE señala que la noción de «zonas desfavorecidas» es muy difícil de transmitir a la opinión pública. Las «zonas desfavorecidas» pueden representar unos paisajes rurales especialmente valiosos y bellos, que se caracterizan por ser muy difíciles de explotar desde el punto de vista agrícola. Los ciudadanos de las zonas desfavorecidas suelen estar especialmente orgullosos de la historia, la tradición y la belleza paisajística de «su» región, algo que además representa un gran potencial para el desarrollo regional. Lamentablemente, el concepto de «indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas» no resulta en absoluto adecuado para contribuir a que los ciudadanos se identifiquen con «su» región. Hay que reflexionar sobre la posibilidad de sustituir la noción de «zonas desfavorecidas» por otro concepto que refleje mejor estos potenciales y características específicas. Así podría contribuirse a aumentar la aceptación de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Chequeo y futuro de la PAC después de 2013»

(2008/C 44/17)

Mediante carta de 10 de mayo de 2007 dirigida al Sr. Dimitriadis, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la elaboración de un Dictamen sobre el «Chequeo y futuro de la PAC después de 2013».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2007 (ponente: Sr. Kienle).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 116 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya solicitado desde un primer momento la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el chequeo y el futuro de la Política Agrícola Común después de 2013.

1.2 Con la reforma de la Política Agrícola Común de 2003 se produjo un profundo cambio de paradigma. Se limitaron fuertemente las intervenciones reguladoras en los mercados agrícolas, la vinculación de las ayudas directas con respecto a la producción constituye desde entonces más bien una excepción, y pese a la ampliación de la UE también se redujo el gasto financiero para la PAC. Así, la UE ha hecho muchas más concesiones que ningún otro competidor en aras de la mayor liberalización del comercio agrícola internacional.

1.3 Actualmente, los agricultores, y también las empresas en la industria transformadora, han de afrontar una difícil fase de adaptación. El CESE considera que existe una gran disposición a reaccionar ante las nuevas condiciones marco, desde el punto de vista empresarial y de la orientación al mercado, si se cumplen las promesas hechas en el contexto de las reformas y se ofrece una seguridad jurídica y de planificación suficiente. Sobre todo cuando existe una fuerte demanda de alimentos y energías renovables a nivel mundial y la seguridad del suministro está adquiriendo un nuevo valor.

1.4 El CESE considera adecuado que se contemple como cometido prioritario del chequeo la simplificación de los procedimientos burocráticos para la administración de las primas y la aplicación de las condiciones de la «cross compliance», así como comprobar la necesidad de adaptar las disposiciones vigentes a los futuros retos (véase punto 6.3).

1.5 En relación con el debate sobre el futuro de la Política Agrícola Común después de 2013, el CESE cree necesaria una adecuación de los objetivos de la PAC (artículo 33 del Tratado CE) a las circunstancias y a los desafíos actuales.

1.6 La UE se adhiere al modelo agrícola europeo y a la multifuncionalidad. El CESE señala que esto no debe conciliarse sin más con una liberalización cada vez mayor, sobre todo porque las expectativas de la sociedad europea con respecto a la agricultura son y seguirán siendo altas.

1.7 A raíz de la liberalización del comercio agrícola, hay que contar con una mayor volatilidad e inestabilidad de los mercados agrícolas. El cambio climático también influye en este sentido. Por lo tanto, la UE deberá seguir disponiendo en el futuro de instrumentos para la estabilización de estos mercados. El CESE recomienda asimismo que se debatan y se desarrollen sistemas alternativos.

1.8 El desmantelamiento de la reglamentación sobre cuotas lácteas está en principio previsto para el 31 de marzo de 2015. El CESE señala, no obstante, que muchas de las regiones con desventajas naturales dependen de la producción de leche, por lo que deberán elaborarse propuestas rápidas para garantizar la producción en estas zonas.

1.9 Además, el CESE se remite a su actual Dictamen sobre la «Evolución de las indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas a partir de 2010»⁽¹⁾, que tiene por objeto la necesidad de un fomento específico de las zonas con desventajas naturales.

1.10 El CESE está convencido de que las ayudas directas a las explotaciones agrícolas seguirán siendo indispensables en el futuro. Para lograr y asegurar la aceptación por el público, las ayudas directas deberán poder justificarse por su función.

1.11 El segundo pilar (Política de desarrollo rural) reviste una importancia aún mayor para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura. Por este motivo, el CESE aboga por una mayor dotación financiera del segundo pilar. Existen ejemplos de que con un fomento específico pueden garantizarse los puestos de trabajo en la agricultura y en el medio rural o crearse nuevos puestos de trabajo.

2. Introducción

2.1 En 2007, la UE puede contemplar con orgullo los 50 años de exitosa integración europea. La Política Agrícola Común (PAC) forma parte importante de este desarrollo sin precedentes desde la entrada en vigor del Tratado de Roma el 1 de enero de 1958. La Política Agrícola es hasta el día de hoy el único ámbito totalmente comunitarizado.

⁽¹⁾ NAT/356.

2.2 Por lo tanto, es una buena noticia que los ciudadanos de la UE tengan una opinión predominantemente positiva de la agricultura y de la PAC, como se desprende inequívocamente de una encuesta representativa ⁽²⁾. Esta disposición positiva debería aprovecharse para convencer a la sociedad de que los medios proporcionados por la PAC están bien invertidos desde el punto de vista sociopolítico. La política, apoyándose en medidas y programas, tiene la obligación de aportar argumentos convincentes para conseguirlo.

2.3 Con la reforma agrícola de 2003 (desde entonces complementada con reformas en otros ámbitos del mercado), la PAC se modificó en una medida mucho mayor de lo que se hizo en todas las reformas anteriores.

2.3.1 La reforma se justificó por la necesidad de una mayor orientación hacia los mercados y por la mejora de la competitividad de la agricultura. Así debería ser más fácil defender la PAC en el marco de las negociaciones de la OMC y responder mejor a las nuevas expectativas de la sociedad con respecto a la producción agrícola.

2.4 La política en relación con la reforma agrícola ha asegurado reiteradamente que los agricultores y las empresas agrícolas (de transformación y comercialización) tras la adopción de la reforma podrán confiar nuevamente en la posibilidad de planificación de los instrumentos de la PAC. El CESE ha reiterado expresamente esta necesidad.

2.5 En diciembre de 2005, con motivo del acuerdo sobre el Presupuesto comunitario 2007-2013, el Consejo Europeo solicitó a la Comisión Europea que en el año 2008/2009 procediera a examinar los ingresos y los gastos correspondientes a todos los aspectos de las políticas comunitarias.

2.5.1 Ya está previsto de antemano un examen de las medidas de la reforma de la PAC, denominado chequeo. Como ha asegurado la Comisión, este examen no conllevará nuevas reformas. Antes bien, deberá examinarse en qué medida se han alcanzado los objetivos de la reforma de la PAC y hasta qué punto es necesario realizar ajustes.

2.6 Ya en el otoño de 2007 deberá abrirse un amplio debate. Para el 20 de noviembre, la Comisión prevé publicar una «Comunicación» con propuestas concretas. Las propuestas legislativas correspondientes están previstas para el primer semestre de 2008 ⁽³⁾. Con independencia del chequeo, deberá reflexionarse sobre la manera en que tendrá que seguir desarrollándose la PAC para el período posterior a 2013.

⁽²⁾ Eurobarómetro 276, «Los europeos, la agricultura y la Política Agrícola Común — 2006» (http://ec.europa.eu/agriculture/survey/index_en.htm).

El 88 % de los encuestados señala que la agricultura y las zonas rurales son importantes para el futuro de Europa, el 49 % se muestra favorable a la desvinculación, un mayor número de encuestados cree que el porcentaje del presupuesto correspondiente a la PAC es adecuado (45 %), demasiado alto (16 %), demasiado escaso (15 %). El 58 % de los encuestados cree que los recursos destinados a la agricultura no deberían modificarse (32 %) o deberían aumentarse (26 %).

⁽³⁾ Discurso de la Comisaria Mariann Fischler Boel de 7 de mayo de 2007 en el Parlamento Europeo (SPEECH/07/288).

3. La reforma de la PAC de 2003: un cambio en profundidad de los paradigmas

3.1 A las modificaciones de la PAC ya decididas en el marco de la Agenda 2000 siguió con la reforma agrícola de junio de 2003 un cambio en profundidad de los paradigmas:

3.1.1 Las ayudas individuales por explotación se desvincularon de la producción. La «desvinculación» es el núcleo central de la reforma. Actualmente se ha desvinculado un 85 %.

3.1.2 Las ayudas directas («régimen de pago único») se vincularon al cumplimiento de determinadas normas en materia de protección del medio ambiente, seguridad alimentaria, sanidad animal y vegetal y protección de los animales («cross compliance»).

3.1.3 Se limitaron fuertemente las operaciones reguladoras en los mercados agrícolas mediante intervenciones, almacenamiento o restituciones a la exportación.

3.1.4 Los restantes instrumentos para el control cuantitativo (como, por ejemplo, las cuotas de producción) deberán desmantelarse gradualmente.

3.1.5 A pesar de la ampliación y de los nuevos gastos para el período 2007-2013, la dotación financiera para la PAC se reduce en un 7,8 % con respecto a 2006.

3.2 El CESE recuerda que por este motivo en 2008 el porcentaje de los gastos destinados a la PAC en relación con el total del presupuesto de la UE, con un 43,6 % (anteproyecto de presupuesto de la Comisión), por primera vez dejará de ser el título presupuestario más importante. También cabe recordar que el gasto destinado a las medidas de protección de los mercados en 1997 ya representaba 35 000 millones de euros y, por ende, el 85 % del presupuesto agrícola. En el año 2007 sólo están previstos a este efecto 5 700 millones de euros (13 %). El gasto correspondiente a las restituciones a la exportación se ha limitado para 2007 a un máximo de 1 000 millones de euros, cuando en 1997 todavía se gastaron 6 000 millones de euros ⁽⁴⁾.

3.3 La reducción de los gastos correspondientes a la PAC al mismo tiempo que aumenta el número de beneficiarios (sobre todo como consecuencia de la ampliación de la UE) significa que podrán efectuarse reducciones en distintas medidas.

3.4 En opinión de la Comisión, un motivo esencial para la reforma de la PAC fue reforzar la posición de la UE en la defensa del modelo agrícola europeo en las negociaciones de la OMC. Con la reforma de la PAC, la UE ha hecho una enorme concesión por anticipado. La Comisión señala que las ofertas realizadas hasta ahora para la Ronda de Doha en el marco de la OMC están en consonancia con la reforma de la PAC de 2003. Existen distintas opiniones al respecto.

⁽⁴⁾ Fuente: Comisión Europea, programación presupuestaria.

3.5 El CESE señala con preocupación que la PAC va cada vez más a la deriva. Las diferencias en las transposiciones nacionales de la PAC se han agrandado de manera importante con la reforma de 2003. Esto también tiene importancia para la competencia en el mercado interior.

4. La agricultura europea está adaptándose a nuevas condiciones marco

4.1 En virtud de las decisiones del Consejo Europeo de 2003 y 2005 relativas al Presupuesto de la UE, la PAC está inserta en el marco financiero global de la UE. Existen claras disposiciones políticas que están vigentes hasta 2013. Ahora los agricultores necesitan el tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones marco.

4.2 A raíz del hundimiento de los precios institucionales, de la reducción de las medidas de apoyo a los mercados y con la mayor apertura de los mercados a las importaciones, el nivel de los precios de producción se ha reducido nuevamente en términos reales entre 2000 y 2005 en la UE-15 ⁽⁵⁾.

4.3 La Comisión ha asociado la desvinculación a la idea de que con ella no sólo se logrará la estabilización de los ingresos ⁽⁶⁾, sino que también podrá contribuirse a mejorar la situación de la renta en la agricultura ⁽⁷⁾. De la evolución de la renta en los años 2005 y 2006 no puede deducirse que se confirme este punto. No obstante, en 2007 pueden esperarse crecimientos de la renta, debido sobre todo al actual aumento de los precios de los productos básicos agrícolas en el mercado mundial.

4.4 En su dictamen sobre la «Revisión de la PAC 2003» ⁽⁸⁾, el Comité mostró claramente que para certificar los niveles de la «cross compliance» aumentarán fuertemente los gastos de documentación y los gastos propios de las explotaciones. En muchos casos también son necesarias inversiones caras, como en la cría de ganado. La experiencia demuestra de hecho que los agricultores con explotaciones pequeñas y económicamente débiles no se consideran del todo en condiciones de efectuar los gastos necesarios y, por lo tanto, abandonan su actividad.

4.5 Con la desvinculación de las ayudas directas, los agricultores han de aprovechar de manera óptima las oportunidades que les ofrece el mercado. Las adaptaciones al mercado requieren sobre todo inversiones, parte de las cuales pueden exigir una gran intensidad de capital. Aunque algunas de estas adaptaciones requieren inversiones financieras muy bajas, exigen un gran asesoramiento. En el segundo pilar se prevén ayudas para las adaptaciones e inversiones en las explotaciones. La disposición del sector agrícola — y en primer lugar de los que se hacen cargo de explotaciones agrarias — a adaptarse a nuevas condiciones y a efectuar las inversiones necesarias dependerá esencialmente de la fiabilidad de la política.

⁽⁵⁾ Eurostat: «Índices de precios de producción»: Productos vegetales — 9,3 %, productos animales — 15,8 %.

⁽⁶⁾ DG Agri, Memo/03/10.

⁽⁷⁾ Revisión intermedia de la Política Agrícola Común, COM(2002) 394.

⁽⁸⁾ DO C 208 de 3.9.2003, p. 64 — NAT/178.

5. La agricultura europea debe aprovechar su potencial

5.1 Desde hace algunos meses se vienen produciendo importantes transformaciones en los mercados agrícolas mundiales, que son consecuencia de una fuerte demanda mundial de alimentos, así como de materias primas reciclables (procedentes de la agricultura y la silvicultura) y energías renovables. Por este motivo, los agricultores tienen a su disposición por lo general más alternativas de cultivo y comercialización. La agricultura europea sacará un gran provecho de ello — al igual que la agricultura de los países en desarrollo. No obstante, el CESE valora especialmente que el mayor aprovechamiento de los potenciales de producción en la agricultura y la silvicultura se haga en aras de la sostenibilidad y de las necesidades ecológicas. El CESE señala al mismo tiempo que también se derivan riesgos importantes de la previsible mayor volatilidad de los mercados.

5.2 El aprovechamiento del potencial existente implica una menor dependencia en el caso de los productos importantes para satisfacer las necesidades cotidianas. Además, de este modo puede contribuirse de manera significativa a aumentar el valor añadido de las zonas rurales, así como del empleo, en todas las fases de la producción, elaboración y comercialización.

5.3 El abastecimiento con energías fósiles baratas se consideró una ventaja durante muchos años. Pero la enorme dependencia con respecto a estas energías y su fuerte encarecimiento han llevado a una reflexión crítica sobre sus implicaciones para los productos importantes para satisfacer las necesidades cotidianas. La seguridad del abastecimiento — tanto para la energía como para los alimentos — adquirirá un valor y una importancia nuevos a medida que vaya quedando claro que no pueden garantizarse exclusivamente con las importaciones.

5.4 El Informe de las Naciones Unidas sobre el clima mundial confirma las advertencias que ya han formulado los científicos sobre las consecuencias del calentamiento global. Aun cuando el calentamiento global pueda frenarse en cierta manera, hay que contar con graves repercusiones: aumento de las condiciones climáticas extremas, sequía, escasez de agua, etc. La agricultura y la silvicultura de muchos países se verán afectadas especialmente por este fenómeno.

5.5 El CESE acoge favorablemente la mayor concienciación sobre este problema en la UE, que, entre otros lugares, se destaca en la declaración conmemorativa del 50 aniversario de la firma del Tratado de Roma (Declaración de Berlín). El Comité considera que debe apoyarse con todos los medios la voluntad anunciada en esta declaración por los Jefes de Estado o de Gobierno de asumir un «papel destacado» en la lucha contra el hambre y la pobreza y «proceder conjuntamente en la lucha contra el cambio climático». En el período comprendido entre 1990 y 2004, la agricultura de la UE-15 redujo en un 16 % su porcentaje de emisiones con efectos en el clima ⁽⁹⁾, pero también tiene que realizar esfuerzos para lograr una mayor reducción.

⁽⁹⁾ Informe de la AEMA n° 9/2006 «Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006» (Tendencias y proyecciones de las emisiones de gases en Europa 2006).

5.6 La obligación de reducir masivamente las emisiones de CO₂ también debe llevar a preocuparse por el abastecimiento de bienes tales como los productos agrícolas. La fuerte expansión del transporte es una de las causas principales del aumento de las emisiones de CO₂. Los transportes que se cuestionan desde un punto de vista medioambiental (como, por ejemplo, la importación de manzanas y espárragos por vía aérea desde Sudamérica) sólo se enfrentarán a ciertas dificultades económicas, aunque el aumento de los precios de la energía sea extremo. La cuestión de un mayor abastecimiento de alimentos y energía que no requiera un largo transporte ha de valorarse más de manera urgente. Numerosos ejemplos exitosos demuestran que es posible encontrar, precisamente en las zonas rurales, una solución a este problema que favorezca a la vez al medio ambiente y al empleo.

5.7 La decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno adoptada en Bruselas en marzo de 2007 de cubrir el 20 % de la demanda energética de la UE para 2020 con energías renovables es una contribución importante a la reducción de las emisiones de CO₂. Este objetivo sólo podrá alcanzarse aumentando la utilización de la biomasa. El CESE ha señalado reiteradamente que los agricultores y silvicultores tienen la voluntad y la capacidad de aumentar de manera importante el suministro de biomasa destinada a servir de materia prima. Como demuestran distintos estudios⁽¹⁰⁾, el aumento de la productividad y el uso de las superficies en barbecho hacen que esté disponible un potencial importante.

5.7.1 La retirada de tierras ha demostrado ser un instrumento eficaz de descongestión de los mercados de cereales. No obstante, con la reforma de 2003 y las necesidades de materias primas agrícolas para la producción de biocarburantes, la situación se ha modificado. Por lo tanto, el CESE apoya los planes para la supresión de la retirada de tierras con la condición de que no se produzcan efectos ecológicos negativos o de que estos sean compensados. La Comisión debería presentar cuanto antes estudios y propuestas al respecto.

6. Chequeo

6.1 En el marco de las decisiones relativas a la reforma de la PAC de 2003 y del acuerdo alcanzado sobre el presupuesto de la UE para 2007-2013 (Perspectivas financieras), también se han adoptado disposiciones relativas a las revisiones. Esta revisión programada de la reforma de la PAC se denomina chequeo. La Comunicación al respecto se espera para el 20 de noviembre de 2007, y las propuestas legislativas correspondientes para la primavera de 2008. Se consultará al CESE sobre dichas propuestas.

6.2 El CESE señala que, en diciembre de 2002 y en las resoluciones sobre las Perspectivas financieras de 2005, el Consejo Europeo adoptó disposiciones en virtud de las cuales el presu-

puesto agrícola de la UE y las medidas de la política agrícola seguirán vigentes hasta el año 2013. Esta fue sin duda también una reacción al hecho de que el procedimiento seguido en la revisión intermedia anterior se percibió con frecuencia como un abuso de confianza — se había anunciado, y de hecho se había decidido, una revisión, pero fue la reforma más profunda desde que se creó la PAC.

6.3 El chequeo deberá suponer una revisión del grado de cumplimiento de los objetivos de la reforma de la PAC, y, sobre todo, deberá comprobarse dónde es necesaria una adaptación de las disposiciones vigentes para:

- lograr que se simplifique y se facilite su aplicación,
- eliminar los obstáculos para una aplicación de las medidas de reforma acordadas orientada a fines específicos.

El CESE considera que hay que tomar en consideración la totalidad de la cadena de valor añadido, esto es, la producción, transformación y comercialización.

6.4 El CESE opina que en el marco del chequeo debería otorgarse prioridad a examinar cuidadosamente las disposiciones administrativas para las primas por explotación y la aplicación de la «cross compliance». Las indicaciones facilitadas hasta ahora por la Comisión apuntan a simplificaciones concretas de este tipo. Para que la «cross compliance» no sea una fuente permanente de perturbación, el CESE también considera importante que los agricultores respeten dicho principio.

6.5 En la agricultura se expresan temores de que en el marco del chequeo puedan también perseguirse reformas importantes, como, por ejemplo, en el sistema de la desvinculación de las ayudas directas o en las organizaciones de mercados ya reformadas. El CESE sólo puede aconsejar a este respecto que se disipen estos temores con unas declaraciones inequívocas por parte de la Comisión.

6.6 Con la reforma de la PAC de 2003 se dio a los agricultores la garantía de poder confiar en las condiciones marco modificadas por la reforma hasta 2013 (inclusivo). Esto deberá en principio ser válido para todas las medidas de reforma.

6.7 El CESE apoya en cambio la intención de la Comisión de definir con la debida antelación una posición global y específica sobre las medidas que deberán adoptarse en el marco del «futuro de la PAC después de 2013». Por ejemplo, en lo que se refiere a la expiración del régimen de cuotas lácteas el 31 de marzo de 2015 o a las inevitables consecuencias de la supresión de las restituciones a la exportación. También es necesario, ya antes de iniciarse el debate sobre las próximas Perspectivas financieras, describir de manera fidedigna por qué es necesaria una PAC que siga funcionando adecuadamente después de 2013 con la dotación financiera correspondiente, en aras del interés común de la UE.

⁽¹⁰⁾ Comunicación de la Comisión «Estrategia de la UE para los biocarburantes», SEC(2006) 142.

Nachhaltige Biomassennutzungsstrategien im europäischen Kontext (Estrategias sostenibles de utilización de la biomasa en el contexto europeo) (Institut für Energetik und Umwelt, Leipzig).

How much bioenergy can Europe produce without harming the environment? (¿Cuánta bioenergía puede producir Europa sin dañar el medio ambiente?) (Agencia Europea de Medio Ambiente, informe de la AEE nº 7/2006).

6.8 El CESE se remite además al escepticismo reinante en los nuevos Estados miembros en cuanto a que después de 2013 los instrumentos de la PAC también puedan aplicarse plenamente en sus territorios. El chequeo se presenta como una oportunidad para comprobar si sigue siendo necesario actuar a este respecto.

7. Reflexiones para el futuro de la PAC

7.1 Los fundamentos de la PAC son los objetivos establecidos en el artículo 33 del Tratado CE: Garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos, asegurar al consumidor unos precios razonables e incrementar la productividad de la agricultura.

7.1.1 También son importantes para la organización de la PAC las disposiciones posteriores del Tratado relativas a la protección del medio ambiente, de los consumidores, o a la cohesión.

7.1.2 El CESE aboga por que los objetivos de la PAC establecidos en el Tratado CE se adapten a las nuevas realidades actuales. Es indispensable que los objetivos de la PAC sean compatibles con la vocación multifuncional de la agricultura europea y satisfagan los nuevos desafíos.

7.1.3 La PAC ha desempeñado hasta ahora un papel decisivo e indispensable para el éxito del proceso de integración europea. Prever la renacionalización de elementos importantes de la PAC no constituye una solución adecuada para afrontar los nuevos desafíos que se plantearán a la agricultura europea. La creciente globalización y las posibles repercusiones del cambio climático exigen cada vez más una acción conjunta.

7.1.4 Los conflictos persistentes en materia de objetivos a los que se enfrenta la agricultura europea (véase el dictamen del CESE sobre «El futuro de la PAC»⁽¹¹⁾) van a intensificarse: las explotaciones agrícolas deben, por una parte, satisfacer grandes exigencias en materia de producción y, por otra parte, ser competitivas a nivel internacional.

7.1.5 La mayor liberalización de los mercados agrícolas (OMC, acuerdos bilaterales) implica una competencia aún mayor. El aumento de las condiciones meteorológicas extremas acarrea una mayor inseguridad de la producción agrícola. No obstante, la sociedad espera en adelante una seguridad del suministro con alimentos seguros y de alta calidad, un trato cuidadoso de los recursos naturales, sensibilidad en el trato dado a los animales y la preservación de los paisajes de gran belleza. Garantizar todas estas prestaciones constituye un reto permanente para la PAC, puesto que el mercado sólo puede hacerlo parcialmente, si es que lo hace.

7.2 El modelo agrícola europeo: compromiso y realidad

7.2.1 El modelo agrícola europeo es un componente de la vía europea independiente en la política social y económica. En unas condiciones económicas en proceso de transformación, los agricultores también deberán estar en condiciones de facilitar de manera sostenible las prestaciones multifuncionales esperadas por la sociedad.

7.2.2 En su dictamen titulado «Una política de consolidación del modelo agrario europeo»⁽¹²⁾, el CESE señaló que el apego al modelo agrícola europeo y la necesidad de adaptar la agricultura europea al nuevo contexto económico cambiante no son contradictorios. También señaló que tras las próximas negociaciones de la OMC deberá seguir garantizándose el margen de maniobra necesario para la UE en materia de política agrícola.

7.2.3 El compromiso del modelo agrícola europeo sigue siendo plenamente válido. Es especialmente significativa la declaración unánime de intenciones realizada por los Ministros de Agricultura en 1997 en Luxemburgo, donde se señalaba que la agricultura europea:

- ha de poder ser sostenible y competitiva,
- debe estar en condiciones de cuidar el paisaje y mantener los espacios naturales,
- debe contribuir de manera importante a la vitalidad del medio rural,
- y ha de responder a los deseos y las exigencias de los consumidores en lo que se refiere a la calidad y a la seguridad de los alimentos, a la protección del medio ambiente y de los animales.

Igualmente importante es la referencia al Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo el mismo año, donde se señaló que «En su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones afectadas de problemas específicos».

7.2.4 El CESE expresa, no obstante, sus reservas sobre el hecho de que la discrepancia entre el compromiso en favor del modelo agrícola europeo y de la multifuncionalidad de la agricultura europea, por una parte, y la realidad cotidiana de las explotaciones agrícolas, por otra, tiende más bien a agrandarse.

7.2.5 Con las ampliaciones de 2004 y 2007, las estructuras de las explotaciones y las condiciones de producción de la agricultura de la UE han pasado a ser aún más distintas. No se trata tanto de fomentar el desarrollo de la agricultura como de lograr una diversidad aún mayor. El CESE considera que esto no pone en tela de juicio el modelo agrícola europeo como base necesaria para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura europea.

7.2.6 En opinión del CESE, el modelo agrícola europeo sólo podrá tener un buen futuro si se logra garantizar un equilibrio entre los intereses económicos, sociales y medioambientales. Como ya señaló en su dictamen sobre «El futuro de la PAC», no puede aspirarse a una agricultura:

- capaz de producir de acuerdo con las condiciones del mercado mundial (con frecuencia falseadas) y, en lo posible, sin ayudas financieras,

⁽¹¹⁾ DO C 125 de 27.5.2002, pp. 87-99 — NAT/122.

⁽¹²⁾ DO C 368 de 20.12.1999, pp. 76-86 — NAT/028.

- que satisfaga al mismo tiempo todas las expectativas relativas a la producción (calidad, seguridad, protección de los recursos naturales, bienestar de los animales, etc.), asumiendo al mismo tiempo los costes europeos,
- y que garantice además un mercado de trabajo moderno y con salarios atractivos que se caracterice por un alto nivel de puestos de trabajo y de seguridad, así como por un alto nivel de formación y de cualificación profesional ulterior.

7.2.7 Para el CESE, la constatación es clara: las amplias medidas liberalizadoras previstas por la OMC y los acuerdos comerciales bilaterales refuerzan la presión de la competencia. Las reglas y normas estrictas de la UE para la producción agrícola y la transformación conllevan por lo general unos costes que no tienen los competidores de terceros países, con independencia de las demás ventajas de que estos últimos disfrutaban en materia de costes. Estas circunstancias están en clara contradicción con la vocación multifuncional de la agricultura europea y constituyen también cuestiones clave para la organización y los instrumentos de una futura PAC.

7.3 Los instrumentos importantes de la PAC también serán necesarios en el futuro

7.3.1 Los objetivos enunciados en el artículo 33 del Tratado CE obligan a actuar. Como ya se ha evidenciado en años anteriores, cabe esperar que se agraven las condiciones meteorológicas extremas en el mundo, circunstancia que influirá fuertemente en la producción agrícola con la probabilidad de una mayor inestabilidad de los mercados. Por este motivo es más importante examinar cuidadosamente los instrumentos que deberán preservarse y seguir desarrollándose.

7.3.2 El CESE señala que, en 2003, la reforma de la PAC no se terminó en absoluto con instrucciones de dejar obsoletos al cabo de algunos años elementos importantes de la PAC. No es previsible que la situación competitiva de la agricultura europea o las exigencias de la sociedad con respecto a la producción agrícola vayan a modificarse de manera tan importante en los próximos cinco años como para que los fundamentos y los instrumentos de la PAC pierdan su relevancia. Por el contrario, la PAC deberá afrontar nuevos desafíos.

7.3.3 Esto también puede decirse especialmente de la política de financiación del desarrollo rural (segundo pilar). El CESE se ha pronunciado expresamente en varias ocasiones a favor de una financiación suficiente. No obstante, las medidas del segundo pilar no pueden sustituir a las medidas del primer pilar para la estabilización de los mercados ni a las ayudas directas. Estas últimas seguirán desempeñando una función importante para la PAC también después de 2013. Análogamente, el CESE se opondría igualmente a la utilización de los fondos para el desarrollo rural (segundo pilar) en intervenciones relativas a la gestión de riesgos y crisis (véase COM(2005) 74 final).

7.3.4 El CESE corrobora su opinión de que para cumplir los cometidos comunitarios deben ponerse a disposición los recursos financieros necesarios. Máxime cuando, con miras al debate que se celebrará en 2009 sobre el futuro presupuesto de la UE, habrá que hacer comprender a la opinión pública las futuras exigencias de una Política Agrícola Común eficaz.

7.3.5 El CESE se ha pronunciado expresamente repetidas veces a favor de una PAC que funcione correctamente. Las solicitudes de supresión de la PAC serán en el futuro posturas aisladas. No obstante, hay que oponerse a la tendencia hacia una renacionalización de partes importantes de la PAC que, con razón, se perciben exclusivamente como competencia de la Comunidad.

7.4 Las organizaciones comunes de mercado

7.4.1 Como demuestra la experiencia, los mercados agrícolas están especialmente sujetos a las fluctuaciones de precios. Las grandes fluctuaciones en los precios envían con frecuencia señales engañosas que pueden ocasionar pérdidas importantes sin que por ello resulten ventajosas para los consumidores a largo plazo.

7.4.2 El CESE considera que los argumentos presentados en 1997 en el estudio de la Comisión Europea «Towards a common agricultural and rural policy for Europe» (Hacia una política agrícola y rural común para Europa) ⁽¹³⁾ por economistas de renombre especializados en la agricultura para justificar la estabilización de los mercados agrícolas tendrán aún mayor validez en el futuro:

- los altos riesgos derivados de la dependencia con respecto a las condiciones meteorológicas;
- la gran dispersión de numerosas pequeñas explotaciones que soportan cargas importantes en materia de capital invertido fijo y de propiedad inmobiliaria, cuyas disponibilidades son muy limitadas;
- una dependencia bastante fuerte con respecto a los procesos de desarrollo y de crecimiento condicionados por las estaciones y la biología;
- la obligación de ofertar productos con regularidad en el caso de los bienes de primera necesidad.

7.4.3 Estos argumentos a favor de apoyar medidas de estabilización del mercado no han perdido su validez, habida cuenta de la evolución experimentada desde entonces por los mercados agrícolas internacionales. Cabe más bien esperar nuevos desafíos. El CESE recomienda, por lo tanto, que antes de adoptar ninguna medida de liberalización o suprimir los actuales instrumentos de estabilización del mercado se estudie cuidadosamente cualquier decisión y se analicen de manera suficiente sus posibles efectos.

7.4.4 Las reformas agrícolas de 1999 y 2003 representaron una clara evolución en el sentido de la liberalización de las organizaciones comunes de mercados: reducción de los precios institucionales (por ejemplo, precios de intervención y precios indicativos), supresión de las normas de intervención, disminución del reembolso de los gastos de almacenamiento y desvinculación de las ayudas directas vinculadas a la producción. Este proceso de reforma continuó en 2004 para el tabaco, las aceitunas, el algodón y el lúpulo, en 2005 para el azúcar y en 2007 para las frutas y hortalizas. Actualmente se está debatiendo sobre la organización del mercado del vino.

⁽¹³⁾ Economía Europea nº 5/97.

7.4.5 Si concluyen las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, la situación va a cambiar para los mercados agrícolas de la UE. Esto también sucederá si se cierran las negociaciones sobre la base de las concesiones ya hechas, como, por ejemplo, la supresión de las restituciones a la exportación para 2013 y una reducción de los derechos de aduana todavía existentes comprendida entre el 35 % y el 60 %. Según los cálculos de la Comisión, esto significaría para la agricultura europea unas pérdidas en torno a los 20 000 millones de euros.

7.4.6 El CESE considera que el compromiso en favor de la multifuncionalidad y las obligaciones derivadas del artículo 33 del Tratado CE exigen también en el futuro adoptar medidas:

- con las que puedan contrarrestarse los riesgos derivados de la creciente inestabilidad de los mercados agrícolas,
- que puedan garantizar que una producción que respete normas exigentes no deje de tener sentido por la importación de productos que no respondan a las exigencias de la UE,
- y que contribuyan a seguir garantizando en el futuro una oferta variada de alimentos.

7.4.7 El CESE señala que los mercados de la UE ya se encuentran desde hace años entre los más abiertos del mundo. La UE también es con mucho el mercado más abierto para los países en vías de desarrollo y los países emergentes. Estos países suministran a la UE exentos de derechos de aduana o con derechos de aduana reducidos más productos agrícolas que a los Estados Unidos y al Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda juntos. Es necesario celebrar un debate sobre la importación de productos agrícolas y alimentos producidos y transformados en condiciones inaceptables para la sociedad europea.

7.4.8 El CESE considera que la preferencia comunitaria y los instrumentos eficaces de descongestión del mercado, por ejemplo en forma de medidas de almacenamiento, deben mantenerse también en el futuro en el caso de que la evolución del mercado así lo requiera. El almacenamiento juega también un papel en la prevención de crisis. Aún no se han descubierto alternativas convincentes que permitan a los agricultores protegerse contra la inestabilidad de los mercados agrícolas. El CESE se muestra favorable a aconsejar posibles modelos basados en las experiencias adquiridas en algunos países como los EE.UU. y Canadá, convenientemente adaptados a la situación europea. Debemos garantizar que la UE siga produciendo alimentos seguros y de alta calidad para sus ciudadanos, y ello solo será posible si los agricultores perciben una renta que les permita continuar su actividad y constituya un incentivo para ello.

7.4.9 La UE no ha logrado hasta ahora que los «aspectos no comerciales» (normas medioambientales y sociales, protección de los animales) se negocien en la Ronda de Doha de la OMC. El CESE espera que la Comisión lo exija con mayor insistencia en las actuales negociaciones de la OMC. Solamente con las ayudas directas no podrá garantizarse a largo plazo una producción que responda a criterios exigentes. Mientras se sigan aplicando condiciones de producción y normas muy desiguales en el marco de la competencia internacional, seguirá siendo indispensable una protección exterior adecuada. Esta protección no deberá verse amenazada por una política a corto plazo, como

podría temerse tras la oferta reciente hecha por la UE a los países ACP (importaciones exentas de derechos de aduana). En el futuro, la UE debería subordinar la concesión de nuevas ventajas comerciales, en particular en el marco de acuerdos bilaterales sobre los productos agrícolas, al respeto de unas normas mínimas.

7.4.10 El uso ahora muy restrictivo del instrumento de las «restituciones a la exportación» en el marco de la organización del mercado demuestra claramente lo que su supresión prevista podría significar en el futuro cuando se produzcan crisis en los mercados. El CESE espera de la Comisión que presente por fin un análisis global de las probables repercusiones de la supresión de las restituciones a la exportación sobre el sistema agrícola europeo.

7.4.11 Una mayor concienciación sobre la aplicación de unas normas estrictas en la producción de alimentos en todas sus fases puede ayudar a mejorar los ingresos de mercado en todas las fases. Esto será más importante en el futuro para la agricultura europea. El CESE aboga por que se apoyen eficazmente campañas de información y publicidad con fondos comunitarios. También es necesario que la Comisión defienda expresamente en las negociaciones de la OMC una protección suficiente de las indicaciones geográficas en el etiquetado de los productos.

7.4.12 En su dictamen sobre «El futuro de la PAC», el CESE estudió en profundidad la cuestión de la «gestión de la oferta», y constató que los mecanismos de regulación cuantitativos pueden desempeñar un papel importante. Sin embargo, es indiscutible que en los últimos años estamos asistiendo a una erosión creciente del sistema de cuotas lácteas.

7.4.13 La Comisión ha comprobado mediante un estudio elaborado en el año 2002 ⁽¹⁴⁾ que el abandono de la cuota láctea por parte de los agricultores de la UE(15) provocará pérdidas en los ingresos por valor de más de 7 000 millones de euros. La cantidad de leche subirá un 12 % y los precios bajarán en más de un 35 %. Esto ocasionaría cambios en las explotaciones y a nivel regional en la producción lechera. Hasta que no se aclare cómo se podría compensar esta evolución, no se deberían adoptar decisiones definitivas sobre los regímenes para el control cuantitativo del sector lechero.

7.4.14 En virtud de la decisión del Consejo de Ministros de Agricultura de la UE sobre la reforma de la PAC de 2003, la reglamentación sobre cuotas lácteas expira en el año 2015. Según la Comisión, esta decisión no debería modificarse en absoluto. No obstante, en el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE tampoco es previsible una mayoría cualificada a favor de su prolongación. Debido a la gran importancia de la producción de leche, sobre todo para la preservación de las explotaciones en numerosas regiones desfavorecidas, deberían aclararse las repercusiones y las consecuencias necesarias de la expiración del régimen de cuotas. El CESE, por lo tanto, considera necesario elaborar urgentemente para el futuro un programa específico para las regiones perjudicadas por la supresión del régimen de cuotas lácteas, a fin de garantizar el mantenimiento de la producción en las mismas.

⁽¹⁴⁾ SEC(2002) 789, Documento de trabajo de la Comisión «Informe sobre las cuotas lecheras».

7.4.15 En términos generales, sin la producción agrícola y ganadera, numerosas regiones con desventajas naturales corren el peligro de verse privadas de su viabilidad económica. El CESE considera por tanto que deberá realizarse un análisis en profundidad, por regiones y sectores, del futuro del sector agrario después de 2013, con objeto de afrontar con garantías los retos y cambios a los que se verá sometido el sector.

7.5 Ayudas directas a las explotaciones agrícolas

7.5.1 Desde la reforma de la PAC de 1992, las ayudas directas han pasado a ser un instrumento central e indispensable de la PAC, sobre todo porque los ingresos de mercado por sí solos a menudo no son suficientes para garantizar la explotación y un nivel de vida equitativo. Con ello también se ha tenido en cuenta que las explotaciones agrícolas:

- debido a la fuerte disminución de los precios, ya no logran cubrir los costes para un gran número de productos, con independencia de los posibles ingresos del mercado;
- mediante la explotación de la tierra respetando normas estrictas de producción, tienen a menudo más gastos que una explotación del mismo tipo fuera de la UE y proporcionan prestaciones de interés general reclamadas por la sociedad;
- reciben una compensación por las dificultades naturales en las regiones desfavorecidas.

7.5.2 El CESE considera indispensable para el futuro el principio de una concepción de las ayudas directas orientadas a la función, y garantizar de manera sostenible estos instrumentos de la PAC. Para lograr su aceptación generalizada, cada tipo de ayuda directa deberá tener una justificación suficiente.

7.5.3 Por este motivo, el CESE quiere que se distinga claramente entre los distintos tipos de ayudas directas. Las ayudas directas introducidas en 1992 a raíz de las bajadas de precios tienen en adelante la función de una compensación de prestaciones que no son cubiertas por los precios de mercado. Tienen otra función distinta de las ayudas concedidas en el marco de programas medioambientales específicos, con los que seguirán compensándose en el futuro prestaciones especiales para el medio ambiente a través de incentivos por el segundo pilar, o de las destinadas a compensar las desventajas naturales (indemnización compensatoria).

7.5.4 Esta desvinculación de las ayudas directas que ha tenido lugar desde la reforma de la PAC de 2003 tiene actualmente, y en opinión del CESE seguirá teniendo sobre todo en el futuro, una función clave para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura europea. El respeto de normas de producción estrictas, por motivos como la protección del medio ambiente y de los animales o la seguridad alimentaria, genera costes que no suelen tener los competidores de terceros países. No obstante, está vinculado a prestaciones que espera recibir la sociedad y que el mercado sólo puede garantizar de manera insuficiente en las condiciones de competencia existentes. El CESE considera que la compensación mediante ayudas directas con fines específicos, que ahora se efectúa en forma de régimen de pago único, debe seguir siendo una función indiscutida del primer pilar.

7.5.5 Las primas que antes estaban vinculadas a la producción ya se han desvinculado en un 85 % en forma de «régimen de pago único». La concesión de esta ayuda está vinculada al respeto de ciertas obligaciones en el marco de la «cross compliance». El CESE se felicita de que la Comisión haya presentado propuestas para superar las dificultades encontradas en la práctica.

7.5.6 Es esencial para el futuro que estas ayudas no se cuestionen, ni en sus fundamentos ni en su cuantía, y que se garantice una base de financiación suficiente. Es importante que tengan una argumentación razonable y suficiente ante la sociedad. Sólo así las ayudas agrícolas podrán seguir manteniendo su actual cuantía también después de 2013.

7.6 Política de desarrollo de las zonas rurales

7.6.1 El 90 % de la superficie de la UE está formada por las zonas rurales. La mayor parte del aprovechamiento del suelo corresponde a la agricultura y la silvicultura. Según Eurostat, la cadena de los alimentos representa, con alrededor del 15 % del valor añadido, el tercer sector más importante para el empleo en la UE.

7.6.2 En la «Newsletter» de la Comisión sobre «El desarrollo rural al servicio del crecimiento y del empleo» (marzo de 2006) se constata que, sin la PAC, muchas zonas rurales de la UE experimentarían dificultades económicas, sociales y medioambientales muy importantes. También se señala que las medidas de desarrollo rural pueden desempeñar, en particular, un papel importante en la mejora y la preservación de la prosperidad en las zonas rurales. El CESE se remite a su dictamen sobre el «Desarrollo rural — Feader»⁽¹⁵⁾, en el que hace, entre otras, la siguiente observación: «si se quiere asegurar la sostenibilidad económica y social de estos territorios, es necesario tener en cuenta las aportaciones de la Política Agrícola Común, con sus dos pilares, en el mantenimiento y creación de puestos de trabajo en el conjunto de los territorios europeos, sobre todo mediante el desarrollo de actividades agrarias o no agrarias competitivas y basadas en la innovación».

7.6.3 El CESE considera alarmantes los resultados del estudio realizado a petición de la Comisión sobre el empleo en las zonas rurales («Study on Employment in Rural Areas») (mayo de 2006), en el que se asume que durante el período 2000-2014 en la UE-15 el número de personas que trabajan en la agricultura se reducirá entre 4 y 5 millones, y entre 3 y 6 millones adicionales en los nuevos Estados miembros (incluidos Rumanía y Bulgaria).

7.6.4 El CESE insiste en que una política global en favor de las zonas rurales requiere un planteamiento ampliado al conjunto del sector. El refuerzo del desarrollo de las zonas rurales que constituye el segundo pilar de la PAC deberá, habida cuenta de su orientación temática, desempeñar un papel propio y, por lo tanto, no podrá sustituir a otros instrumentos de desarrollo y apoyo de las zonas rurales. La estrategia de la UE en favor del empleo es indivisible y ha de incluir la preservación y el aumento del empleo en la agricultura y la silvicultura.

⁽¹⁵⁾ DO C 234 de 22.9.2005, pp. 32-40 — NAT/256.

7.6.5 El CESE se remite a un nuevo estudio de la fundación para el medio ambiente «Euronatur» titulado «Arbeit und Einkommen in und durch die Landwirtschaft» (Trabajo y renta en la agricultura y a través de ella). Tomando como ejemplo la región de Hohenlohe, se presentaron pruebas de que, pese a la internacionalización de los mercados agrícolas, el aumento de la competencia y la concentración de la transformación, no sólo se mantienen los puestos de trabajo en la agricultura, sino que pueden crearse nuevos puestos de trabajo mediante la diversificación de la producción y la comercialización. Con la introducción de financiación específica puede aspirarse a una gran repercusión económica y estructural en materia de empleo en el medio rural.

7.6.6 La política de apoyo al desarrollo rural de la UE está directamente vinculada a la PAC y debe considerarse como un instrumento de apoyo a la agricultura y a la silvicultura. El CESE considera que es importante mantener este planteamiento de manera sostenible y garantizar la aplicación coherente de los dos pilares de la PAC. Los elementos estratégicos que representan el refuerzo de la competitividad, el desempeño de prestaciones medioambientales por parte de la agricultura y la silvicultura y la función de puente para mejorar las estructuras rurales constituyen un complemento indispensable para los instrumentos del primer pilar de la PAC.

7.6.7 La financiación de la ayuda al desarrollo rural se distingue formalmente del primer pilar por contar con un fondo específico, lo cual pone de relieve el alcance de la reorientación política inducida por la reforma. Las negociaciones sobre las «Perspectivas financieras 2007-2013» han desembocado en una dotación financiera insuficiente del segundo pilar, criticada por el CESE en varios dictámenes. A juicio del CESE, las distintas funciones de la PAC deben preservarse. Las nuevas medidas en materia de modulación de los pagos directos del primer pilar deberán ser conformes con esta exigencia. En caso de que ulteriormente se transfieran recursos desde el primer pilar al segundo, deberá hacerse sólo con la condición de que con ellos se apoyen medidas para la salvaguardia de la misión multifun-

cional de la agricultura. Así se aportará una importante contribución al empleo en las zonas rurales.

7.6.8 El CESE aboga por que se incrementen de forma considerable los recursos financieros destinados a las medidas del segundo pilar después de 2013. También se pronuncia a favor de que a partir de ahora todos los recursos que la UE ahorra actualmente en las restituciones a la exportación y otras medidas de protección del mercado debido a la situación existente se pongan específicamente a disposición de proyectos destinados al fomento de las zonas rurales.

7.6.9 El CESE pide a la Comisión que aporte mayores precisiones sobre cómo se llevará a la práctica concretamente la delimitación entre el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El CESE expresa su preocupación por el hecho de que el segundo pilar es considerado en medida cada vez mayor una reserva financiera para todo tipo de inversiones imaginables.

7.6.10 El CESE se congratula especialmente de que con el eje 3 del Reglamento del Feader puedan financiarse también medidas que estén fuera del ámbito de la agricultura y la silvicultura; señala, no obstante, que éstas deberán tener una relación reconocible, y no únicamente artificial, con la producción primaria. El CESE rechaza planes de financiación para, por ejemplo, la instalación de cables de banda ancha o el programa Galileo. Para ello podría utilizarse la financiación clásica de los fondos de desarrollo regional.

7.6.11 El CESE considera que, en la aplicación de las medidas en favor del desarrollo rural, hay que tener en cuenta que, puesto que existen distintas exigencias en función de los Estados miembros, deberá ser posible un margen de maniobra con arreglo al principio de subsidiariedad. En esta misma perspectiva, la cofinanciación nacional de los programas representa un importante factor de corresponsabilidad que propicia una aplicación adecuada de las distintas medidas.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El cambio climático y la Estrategia de Lisboa»

(2008/C 44/18)

Los días 25 y 26 de abril de 2007, 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 cambio climático y la Estrategia de Lisboa*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (Observatorio del Desarrollo Sostenible), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2007 (ponente: Sr. EHNMARK).

En su 439º Pleno de los días los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El cambio climático se ha convertido en nuestra cita con el destino. No es sólo una amenaza para el bienestar sino también para nuestra supervivencia. Se trata realmente de una amenaza a escala mundial cada vez más pronunciada, ya que las emisiones siguen aumentando.

1.2 Los científicos indican que disponemos de un margen de tiempo de diez a quince años para frenar el aumento de las emisiones. La conclusión es obvia: no hay más tiempo que perder.

1.3 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) pide urgentemente a la Comisión Europea que ponga en marcha programas y medidas para conseguir los ambiciosos objetivos acordados por él en marzo de 2007. Los ciudadanos esperan señales claras sobre las prioridades y medidas. Europa debería asumir el liderazgo en la aplicación de medidas, no sólo en la planificación.

1.4 Atenuar el cambio climático requiere un esfuerzo sostenido y que abarque una diversidad de aspectos sumamente amplia. Tanto el sector público como el privado deben asumir su responsabilidad, ya que el cambio climático afectará prácticamente a todos los sectores de la sociedad.

1.5 El CESE subraya la necesidad de adoptar medidas transparentes que permitan a los ciudadanos seguir el proceso e inspirarse en él. Las medidas deben planificarse y aplicarse con un enfoque de abajo arriba.

1.6 El CESE destaca la necesidad de realizar esfuerzos continuos en la comunicación y consulta con los ciudadanos y las comunidades locales.

1.7 El CESE recomienda encarecidamente que en la Estrategia de Lisboa a favor de la competitividad y el empleo se incluyan esfuerzos notables de lucha contra el cambio climático. La Estrategia de Lisboa ya incluye un compromiso en pro del desarrollo sostenible. Ahora ha llegado el momento de integrar la lucha contra el cambio climático.

1.8 Utilizar la Estrategia de Lisboa como un instrumento — y hacerla «verde» — significa que la UE puede hacer uso de una estructura existente con una metodología bien establecida y un sistema de coordinación que funciona correctamente. La UE debe aprovechar al máximo la eficiencia y utilizar las sinergias existentes siempre que sea posible.

1.9 El CESE presenta un plan de trabajo para integrar las cuestiones relativas al cambio climático en la Estrategia de Lisboa. La capacidad de la Estrategia de Lisboa para alcanzar un consenso amplio acerca de medidas y objetivos comunes es sumamente importante.

1.10 El CESE insiste en la necesidad de desarrollar e incluir en la Estrategia de Lisboa una serie de directrices integradas para luchar contra el cambio climático. Como ocurre con las demás directrices de la Estrategia, serán objeto de los mismos procedimientos de evaluación y comparación, incluido el método abierto de coordinación.

1.11 El cambio climático puede agravar las actuales distorsiones y diferencias sociales, tanto en la UE como en otras partes del mundo. También es una prueba importante para demostrar nuestro grado de solidaridad. El objetivo debe estribar en gestionar la adaptación al cambio climático y su contención sin causar desempleo ni distorsiones sociales. Esta lucha no debe suponer un aumento del número de ciudadanos que viven en la pobreza. El CESE hace hincapié en la importancia de seguir aplicando la Estrategia de Lisboa de tal manera que conjugue la competitividad, la cohesión social y la acción contra el cambio climático.

1.12 La financiación de la lucha contra el cambio climático debe basarse en una combinación de recursos privados y públicos. A este respecto, el Banco Europeo de Inversiones tiene que desempeñar un papel clave. El propio presupuesto de la UE debería destacar los ámbitos en los se asignan recursos a las medidas de lucha contra el cambio climático. El CESE recomienda encarecidamente que la Comisión diseñe mecanismos para producir un PIB «verde».

1.13 La lucha contra el cambio climático puede tener efectos positivos para la competitividad. Los mercados mundiales buscan en la actualidad nuevas soluciones de ahorro energético, por ejemplo en el sector de los transportes. Se deberían intensificar las inversiones en investigación y desarrollo. La formación permanente es más importante que nunca.

1.14 El proceso que tenemos delante puede describirse como una prueba para nuestra democracia participativa. Los ciudadanos esperan que se les consulte. Los interlocutores sociales tienen que desempeñar un papel extremadamente importante en este proceso en su calidad de puente entre los ciudadanos y los gobiernos. El diálogo social a todos los niveles es un instrumento clave. La sociedad civil organizada tendrá una función fundamental, especialmente en el ámbito de la economía social.

1.15 El CESE mantendrá su firme compromiso de lucha contra el cambio climático y está dispuesto a aportar contribuciones concretas, como ya hace para la Estrategia de Lisboa. El CESE trabajará de acuerdo con un espíritu de solidaridad entre los pueblos y las generaciones, dentro y fuera de la UE.

1.16 La lucha futura requerirá un liderazgo político plenamente dedicado y receptivo.

2. Un enérgico programa comunitario de lucha contra el cambio climático

2.1 En marzo de este año, el Consejo Europeo aprobó un enérgico y ambicioso programa de lucha contra el cambio climático. El plan de acción incluía el objetivo de llegar a un 20 % de energías renovables en la combinación energética de la UE, a un 20 % de reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) para el año 2020 (y hasta un 30 % con ciertas condiciones) y el objetivo a largo plazo de reducir entre un 60 % y un 80 % las emisiones de GEI en la UE para el año 2050. Además, la UE decidió aumentar la eficiencia energética dentro de la UE en un 20 % para el año 2020. Con este plan de acción, la UE ha asumido el liderazgo, a nivel mundial, de los esfuerzos desplegados en la lucha contra el cambio climático.

2.2 El Consejo Europeo fue menos claro con respecto a los instrumentos adecuados para conseguir los objetivos. Se pidió a la Comisión Europea que elaborase propuestas de decisiones para el futuro. Además, la Comisión lanzó una consulta pública sobre cómo adaptarse al cambio climático.

2.3 Una serie de declaraciones realizadas han puesto de relieve el carácter urgente de este tema. Por ejemplo, el Presidente de la Comisión José Manuel Barroso declaró que la UE debe seguir liderando la lucha contra el cambio climático y ofrecer un incentivo para que los demás la sigan: «El liderazgo se logra con el compromiso de la UE de reducir las emisiones al menos en un 20 % en 2020, y el incentivo, dejando claro que

llegaremos lejos si otros nos siguen. Al fin y al cabo, se trata del calentamiento global, no del calentamiento europeo».

2.4 «Las propuestas de la Comisión sobre la energía y el cambio climático constituyen una parte central de la Agenda de Lisboa para el crecimiento y el empleo», en palabras del Sr. Barroso. La Estrategia de Lisboa, adoptada en 2000, estableció el objetivo de convertir a la UE en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». En 2006, el Consejo Europeo definió la política energética como uno de los cuatro ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa. La directriz integrada nº 11 para el actual período de tres años también recomienda a los Estados miembros utilizar el potencial de las energías renovables y de la eficiencia energética para el crecimiento, el empleo y la competitividad.

2.5 La UE tiene que encontrar un equilibrio entre la competitividad, la cohesión y las crecientes amenazas del cambio climático. El presente dictamen tiene por objeto explorar dónde existen — o podrían existir — sinergias y conflictos en la lucha contra el cambio climático.

2.6 Recientemente, se ha estimado que los costes para hacer disminuir las emisiones de GEI en 2030 a los niveles actuales rebasarían los 200 000 millones de dólares⁽¹⁾. En un informe reciente de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el reparto de gastos es el siguiente:

- industria: 38 000 millones de dólares
- edificios, en especial aislamiento: 50 000 millones de dólares
- transportes: 90 000 millones de dólares
- residuos: 10 000 millones de dólares
- agricultura: 30 000 millones de dólares
- silvicultura: 20 000 millones de dólares
- investigación tecnológica: 35 000-45 000 millones de dólares

Estas cifras indican la necesidad de una gestión y coordinación eficaces. A esto hay que añadir los altos costes de la inacción (como señaló el año pasado el Informe Stern). De hecho, cuanto más esperemos, más costoso será el trabajo.

2.7 La financiación del trabajo que tenemos por delante es un gran reto. El CESE pide a la Comisión que inicie consultas con las partes interesadas públicas y privadas a fin de fijar prioridades. El Banco Europeo de Inversiones, al igual que los Fondos Estructurales, debe desempeñar un papel crucial en la coordinación de las soluciones financieras.

⁽¹⁾ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC): «Analysis of existing and planned investment and financial flows relevant to the development of effective and appropriate international response to climate change».

2.8 La Estrategia de Lisboa se revisará nuevamente en el Consejo Europeo de marzo de 2008, en el contexto del nuevo período de planificación que se prolongará hasta 2011. La revisión es una oportunidad para hacer hincapié en las sinergias.

3. El reto esencial: conseguir posibles sinergias

3.1 La Estrategia de Lisboa ha sido un elemento clave a la hora de fomentar objetivos comunes entre los 27 Estados miembros, lo que de suyo constituye un logro. Con el cambio climático se ha incorporado una serie de cuestiones políticas nuevas a la agenda europea. El potencial para lograr sinergias es considerable.

3.2 Desde sus inicios, el concepto de una sociedad basada en el conocimiento se consideró uno de los pilares de la Estrategia de Lisboa.

3.3 Las políticas de innovación, el apoyo a los centros de innovación y las nuevas iniciativas para promover la transferencia de conocimiento de la investigación a los productos son parte de la Estrategia de Lisboa y del programa de la UE contra el cambio climático. En el mercado de rápido crecimiento de productos eficientes desde el punto de vista energético, Europa se halla en posición de liderazgo en numerosos ámbitos. No obstante, en el sector de la industria manufacturera, Europa podría ser vulnerable a la competencia de productores extranjeros, especialmente de vehículos pequeños y de bajo consumo de combustible. La futura ampliación del sector de los servicios en función de la incorporación de medidas ambiciosas de lucha contra el cambio climático será importante.

3.4 La protección del clima también atañe a la política energética. Europa debe hablar con una sola voz cuando se trata de su política energética exterior. Actuando de manera conjunta, tiene un poder de negociación cuyos intereses — la protección del clima, la seguridad energética, la energía asequible — no pueden ignorarse.

3.5 El cambio climático puede agravar los actuales desfases y diferencias sociales. La adopción de políticas ambiciosas de educación contribuirá a evitar esa evolución.

3.6 Las repercusiones de las políticas de lucha contra el cambio climático en el empleo se convertirán en uno de los temas cruciales. Se debe aspirar a gestionar la adaptación y la disminución sin causar un desempleo a gran escala. La evolución del paisaje industrial creará una mayor demanda de formación permanente y, necesariamente, generará cambios en la organización de la actividad profesional, el empleo y los ingresos.

3.7 Para que tenga éxito la lucha contra el cambio climático es necesario el firme apoyo de las comunidades locales. Los proyectos destinados a crear localidades neutras en cuanto a la aportación de carbono despiertan gran interés. Existe una gran necesidad de intercambiar experiencias. Crecerá la demanda de

edificios de bajo consumo energético, así como de la renovación y aislamiento de las casas.

3.8 En el contexto del cambio climático y de la Estrategia de Lisboa, la agricultura también tiene un papel que desempeñar, como actividad que sufre los cambios climáticos y como sector que puede contribuir a disminuir sus consecuencias. Más que nunca, convendría alentar a la investigación agronómica a proseguir sus trabajos en el sentido de un menor uso de insumos o de una adaptación de las técnicas de trabajo del suelo, manteniendo al mismo tiempo un rendimiento óptimo, o a velar por que en el futuro se disponga de nuevas especies que se adapten mejor a los cambios climáticos. No se debería perder de vista todo el ramo de la producción de materias primas agrícolas con fines no alimentarios. Debería preverse una formación continua adaptada a este sector.

3.9 Los problemas climáticos como la desertificación o el aumento del nivel del mar influirán en la utilización de los Fondos Estructurales. Otro factor son las personas que viven en zonas periféricas, en las que los precios cada vez mayores de la energía darán lugar a auténticos problemas. Mantener las condiciones de vida es una cuestión en la que las redes creadas en la Estrategia de Lisboa pueden aportar una contribución valiosa mediante el intercambio de experiencias.

3.10 Todos estos ejemplos muestran el alcance y urgencia de aprovechar las oportunidades que brindan las acciones coordinadas entre la Estrategia de Lisboa y el Programa Europeo sobre el Cambio Climático.

4. Hacia una nueva definición del crecimiento

4.1 Tanto en términos económicos como desde una perspectiva del cambio climático es importante adoptar medidas de acuerdo con el objetivo de la Estrategia de Lisboa de «crecimiento sostenible». Por consiguiente, el nuevo programa de tres años de la Estrategia de Lisboa debería analizar cuidadosamente la definición de «crecimiento». Convendría promover un crecimiento que sea neutral en carbono o que incluso tenga un balance de carbono positivo.

4.2 El Comité ha destacado en diversas ocasiones que el crecimiento ya no se puede considerar en términos puramente cuantitativos y que, más bien, se necesita una nueva idea de crecimiento que ponga en primer término los objetivos cualitativos basados en criterios de sostenibilidad. Reitera, por consiguiente, su llamamiento a la Comisión y al Consejo:

— para poner en claro si existe o no un conflicto entre la estrategia de desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, por una parte, y la Estrategia de Lisboa, por otro, en particular en lo que concierne a la utilización del PIB como indicador de bienestar social y de prosperidad económica, y

— para precisar cuáles deben ser las características de un nuevo «indicador de prosperidad» más conforme con los principios de sostenibilidad, un indicador que podría denominarse, por ejemplo, «crecimiento inteligente» o «PIB verde».

5. El transporte ¿un área de conflicto?

5.1 El conflicto de objetivos se deja sentir de manera particularmente aguda en el sector del transporte. La Estrategia de Lisboa hace hincapié en la importancia de disponer de corredores y redes de transporte adecuados. Como resultado de ello se ha dedicado gran cantidad de trabajo a desarrollar el transporte por carretera. Pero eso se halla en conflicto absoluto con la atenuación del cambio climático.

5.2 En el contexto del actual crecimiento económico de los países de la UE, el volumen del transporte por carretera está aumentando rápidamente: algunos cálculos apuntan a un crecimiento de hasta un 40 % de aquí a 2020. A ello se añade el creciente volumen del transporte aéreo. El aumento del transporte no se ha disociado hasta ahora de un incremento de las emisiones de GEI, y no hay ninguna receta mágica a la vista. Los biocombustibles no podrán sustituir a los combustibles fósiles en el futuro próximo, y las probables mejoras técnicas en la eficiencia de los combustibles y de los motores es casi seguro que no podrán compensar por sí solas el aumento previsto en el volumen de transporte.

5.3 El nuevo plan trienal de la Estrategia de Lisboa debería abordar los problemas del transporte también desde la perspectiva del cambio climático. El objetivo debería ser que la UE disponga de un sistema de transporte adecuado pero que al mismo tiempo los sistemas de transporte tengan más en cuenta las repercusiones en el clima. El hecho de que el transporte de mercancías por ferrocarril esté aumentando solo de manera marginal constituye una señal de alarma muy seria, subrayada el año pasado por el Libro Blanco del Transporte, centrado sobre todo en el transporte aéreo y por carretera pero no en el ferrocarril ni en el transporte fluvial. Si se examinan los Fondos Estructurales es evidente que se gastan recursos considerables de una manera que no contribuye a reducir las emisiones de GEI sino, más bien, al contrario.

5.4 En los próximos 20 a 50 años (período de tiempo utilizado por el Consejo Europeo en cuestiones relacionadas con el cambio climático), Europa deberá encontrar estructuras de transporte que sean eficientes y que, al mismo tiempo, sean sensibles a las cuestiones climáticas. Tomando un ejemplo, ¿por qué no existe ninguna medida para promover el transporte de mercancías urgentes con trenes de alta velocidad?

5.5 El aumento del volumen del transporte por carretera significa también mantener en uso camiones vetustos — con motores «sucios» — a pesar de que emiten grandes cantidades de GEI. La Comisión debería lanzar una consulta sobre métodos de modernización de las flotas de camiones viejos y, en último término, para la eliminación gradual de vehículos anticuados e ineficientes. Además, hay que adoptar medidas del lado de la

demanda y establecer incentivos para reducir la cantidad total del transporte y cambiar a modos de transporte más sostenibles.

6. Un plan de trabajo para integrar las cuestiones relativas al cambio climático y la Estrategia de Lisboa

6.1 Los objetivos fijados para la labor de la UE en relación con el cambio climático requerirán una considerable aportación de numerosas instituciones y partes interesadas. Es obvio que deberían utilizarse la metodología y las experiencias de la Estrategia de Lisboa.

6.2 Ante todo, será de importancia capital que, con su enfoque de trabajo en tres pilares, la Estrategia de Lisboa integre los objetivos del cambio climático en su programa operativo a fin de acelerar los avances en áreas prioritarias.

6.3 Un plan de trabajo para poner en marcha una acción integrada de la UE con vistas a mitigar el cambio climático y adaptarse a él puede incluir los siguientes aspectos:

6.4 La Comisión Europea debería revisar los programas existentes a fin de hacer hincapié en las cuestiones relativas al cambio climático en el actual presupuesto. En el próximo período presupuestario deberán reorientarse a la lucha contra el cambio climático muchos recursos. Pero probablemente será necesario transferir ya algunos recursos durante el actual período presupuestario. Hay que subrayar que la principal responsabilidad frente a la disminución y adaptación reside en el nivel nacional.

6.5 La Comisión Europea presentará propuestas legislativas sobre energías renovables y reducción de emisiones a principios de diciembre, lo que permitirá al Consejo Europeo adoptar las decisiones necesarias en marzo de 2008, en el momento de determinar las directrices para el próximo período de tres años de la Estrategia de Lisboa. Esto brindará una oportunidad crucial para promover una actuación conjunta.

6.6 Algo especialmente importante es que la Comisión Europea pueda establecer la necesaria coordinación entre sus unidades y servicios. El CESE ha destacado ya en varias ocasiones que la coordinación interna en la Comisión es de capital importancia.

6.7 Sobre la base de las propuestas de la Comisión y de las decisiones del Consejo se debería lanzar una gran campaña de información y comunicación con el objeto de sensibilizar al ciudadano y promover iniciativas a nivel regional y local.

6.8 A la luz de las próximas propuestas sobre energías renovables y reducción de emisiones, el CESE subraya la importancia de un diálogo estrecho y continuo con los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada. El CESE recomienda utilizar el diálogo social como uno de numerosos foros de información y consulta. Es imperativo que la sociedad civil organizada también participe en las deliberaciones.

6.9 Como resumen de las propuestas específicas del plan de trabajo para el futuro, deberían destacarse los puntos siguientes:

- la evaluación de los objetivos operativos por períodos de tres años;
- la integración de cuestiones relativas al cambio climático en directrices políticas amplias, en los ámbitos económico y social;
- la integración de cuestiones relativas al cambio climático en los programas nacionales anuales de reforma sobre los progresos en la Estrategia;
- la participación de las partes interesadas, especialmente a nivel nacional y local;
- la elaboración, por la Comisión, de informes comparativos sobre los progresos realizados;
- la ampliación del uso del método abierto de coordinación al objeto de incluir cuestiones relativas al cambio climático;
- la participación activa de los medios de comunicación y de organizaciones de las partes interesadas a la hora de facilitar a los ciudadanos información actualizada sobre los progresos realizados;
- el apoyo específicamente dirigido a proyectos innovadores, en particular a comunidades locales a la hora de desarrollar plataformas neutrales en cuanto a la aportación de carbono (véanse ejemplos del Reino Unido).

6.10 Posibles ejemplos de evaluación de las cuestiones climáticas en la Estrategia de Lisboa:

- aumentar el porcentaje del transporte fluvial y por ferrocarril en un 2 % anual;
- incrementar la utilización de bombillas de bajo consumo en edificios públicos en un determinado tanto por ciento anual;
- poner en marcha jornadas escolares de información y comunicación para todos los alumnos, una vez al año.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

7. El papel de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada

7.1 El cambio climático y la Estrategia de Lisboa son dos desafíos importantes para la Unión. Es imperativo que las acciones y los programas se elaboren y se decidan con el enfoque de abajo arriba, y no a la inversa. Los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada deben participar en el trabajo.

7.2 El CESE está dispuesto a contribuir con su red de partes interesadas.

8. La necesidad de liderazgo político

8.1 El Consejo Europeo ha adoptado una enérgica decisión sobre los objetivos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

8.2 Qué va a significar eso, en términos más prácticos, para nuestras sociedades y para la vida cotidiana de nuestros ciudadanos es una de las grandes cuestiones planteadas. ¿Qué clase de sociedad queremos? ¿Cómo puede adaptarse el modelo social europeo a los múltiples retos que el cambio climático acarreará consigo? ¿Cómo podrá gestionar tal modelo las exigencias paralelas de competitividad, cohesión social y desarrollo sostenible en un entorno globalizado? Éstos deberían ser los temas del debate permanente sobre qué clase de sociedad desean los ciudadanos.

8.3 En una serie de dictámenes emitidos en años recientes, el CESE ha subrayado la necesidad de liderazgo político en el trabajo sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible. Esta exigencia sigue siendo igual de importante en la actualidad.

8.4 El cambio climático se está produciendo rápidamente. Existe cierta ansiedad entre los ciudadanos. Lo que necesitamos ahora es un liderazgo político constructivo, no sólo a escala europea y nacional, sino también, y de manera particular, a nivel municipal y local.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia»

(2008/C 44/19)

El 16 de febrero de 2007, 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 crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2007 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 59 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A falta de una orientación comunitaria, los distintos Estados miembros han desarrollado sus propios sistemas jurídicos nacionales de prevención, tratamiento, recuperación y acompañamiento de los ciudadanos y familias en situación de endeudamiento excesivo.

1.2 Ante la creciente y preocupante amplitud que ha adquirido el fenómeno en estas últimas décadas y habida cuenta, sobre todo, de la ampliación de la Unión Europea y el reciente agravamiento general de la situación, el CESE, que desde hace tiempo sigue de cerca la situación y las repercusiones sociales del endeudamiento excesivo en términos de exclusión, justicia social y perturbación del proceso de realización del mercado interior, ha decidido abrir de nuevo el debate público sobre esta cuestión con la sociedad civil y el resto de las instituciones comunitarias, a fin de determinar y aplicar medidas a escala comunitaria para elaborar una definición exacta y controlar y abordar el fenómeno bajo sus distintos aspectos sociales, económicos y jurídicos.

1.3 La diversidad de los sistemas establecidos en cada uno de los países que los han desarrollado, no sólo en Europa sino también en el resto del mundo, combinada con su ausencia en otros países, favorece una situación de desigualdad de oportunidades que genera injusticia social, por un lado, y que distorsiona y obstruye la plena realización del mercado interior, por otro. Eso justifica una intervención proporcional de la Unión Europea, cuyo fundamento jurídico indispensable puede encontrarse en el derecho primario.

1.4 En el presente Dictamen se examinan las principales cuestiones que plantea el fenómeno del endeudamiento excesivo, se comparan las soluciones halladas a nivel nacional, se da cuenta de las dificultades encontradas y las carencias detectadas, se evalúa la dimensión global del fenómeno, se reflexiona sobre las lagunas existentes en términos de conocimientos y métodos y se intenta determinar pistas y ámbitos de acción posibles a escala comunitaria.

1.5 Se sugiere incluso la creación de un observatorio europeo del endeudamiento que permita seguir la evolución del fenómeno a escala europea, que pueda funcionar como un foro de

diálogo de todos los interesados y que proponga, coordine y evalúe el impacto de las medidas adoptadas para prevenirlo y controlarlo.

1.6 No obstante, se es consciente de que un enfoque de esta naturaleza y este alcance sólo será posible si la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo deciden, en el marco de un estrecho diálogo con la sociedad civil organizada, en la que estén representadas las principales partes interesadas en este tema (familias, trabajadores, consumidores, instituciones financieras, etc.), inscribir este tema en sus prioridades de acción.

1.7 Desde este punto de vista, se acogen con satisfacción las señales de interés que la Comisión ha emitido recientemente sobre el asunto y se recomienda encarecidamente que se lleve a cabo el seguimiento indispensable de este proceso por lo que respecta a estudios de fondo, consultas y propuestas legislativas, y otras medidas pertinentes y apropiadas, empezando por la publicación de un Libro Verde que defina e identifique los términos de la cuestión y en el que se dé voz a todos los interesados mediante una amplia consulta política.

1.8 No obstante, se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que hagan suyas las grandes preocupaciones de la sociedad civil, de las que pretende dar testimonio el presente Dictamen, y a que las incluya entre las prioridades de sus respectivas agendas políticas.

2. Introducción

2.1 Es indudable que el crédito ha permitido a los ciudadanos europeos mejorar su calidad de vida y acceder a bienes y servicios esenciales a los que no tendrían acceso de otra forma o a los que no podrían acceder sino mucho tiempo después, como, por ejemplo, la vivienda o el medio de transporte individual. No obstante, si no se contrata en condiciones viables, cuando haya problemas de empleo graves, cuando el peso de las mensualidades de las deudas supere unas proporciones razonables de la renta mensual disponible, cuando el número de créditos sea muy elevado y no se disponga de ahorros que puedan compensar situaciones específicas de pérdida de rentas, el crédito puede conducir a situaciones de endeudamiento excesivo.

2.2 Por lo demás, la cuestión del sobreendeudamiento y sus consecuencias sociales no es nueva. Su origen se puede hacer remontar hasta la Antigüedad clásica y, más concretamente, a la crisis agraria que Grecia conoció en el siglo VI a.C. y las medidas adoptadas por Solón (594/593 a.C.) para abolir las deudas de los pequeños propietarios agrícolas, que habían sido reducidos a la esclavitud y vendidos, y para liberarlos a continuación y volverlos a incorporar a la vida social y productiva de Atenas como ciudadanos libres ⁽¹⁾.

2.3 Sin embargo, no cabe duda de que es en nuestros días cuando el fenómeno se ha generalizado, ha alcanzado una amplitud preocupante y es percibido por las conciencias como una cuestión social en una sociedad caracterizada por sus profundos contrastes y en la que las asimetrías adquieren proporciones cada vez mayores y la solidaridad se ha debilitado.

2.4 En este contexto la cuestión de la exclusión social, entendida como marginación social de cuantos, por diversas razones, se ven impedidos de acceder a los servicios financieros básicos, adquiere su pleno sentido ⁽²⁾.

2.5 En el presente Dictamen se intenta determinar las principales causas que dan origen a esta situación, la dimensión del problema, los remedios más utilizados y la razón por la que debe buscarse una solución a escala comunitaria.

3. Dimensión del problema

3.1 Exclusión social y exclusión bancaria

3.1.1 Según el informe del Eurobarómetro de febrero de 2007 ⁽³⁾ cerca del 25 % de los ciudadanos europeos están expuestos al riesgo de verse en una situación de pobreza y el 62 % creen que esto es algo que puede acontecer a cualquiera en cualquier momento de su vida.

3.1.2 Según los datos del Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007 de la Comisión Europea, en 2004 un 16 % de los ciudadanos de la UE-15 estaban por debajo del umbral de pobreza, que corresponde al 60 % de la renta media de cada país ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ «Colocado, pues, Solón al frente de los negocios, libertó al pueblo para el presente y para el futuro con la prohibición de los préstamos sobre la persona, y puso leyes e hizo una cancelación de las deudas privadas (idion) y públicas (dêmosion), que llaman “descarga” (seisachtheia), pues fue como si se hubieran quitado de encima un peso». La Constitución de Atenas según la traducción de Antonio Tovar, Aristóteles, Constitución de Atenas, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1948. La «similitud de las situaciones» influyó sin duda en la interesante intervención de Udo REIFNER «Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society» durante la Conferencia sobre Derecho Privado y las diversas culturas de Europa, organizada por la Universidad de Helsinki el 27 de agosto de 2006. Hay que recordar que la prisión por deudas se mantuvo en la mayor parte de los países europeos hasta el siglo XX.

⁽²⁾ Véase sobre este tema la reciente contribución de Georges GLOUKO-VIEZOFF titulada «From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?» en «New Frontiers in Banking Services», Luisa ANFERLONI, Maria Debora BRAGA y Emanuele Maria CARLUCCIO, Springer.

⁽³⁾ Véase Número Especial Eurobarómetro 273, European Social Reality, 2007.

⁽⁴⁾ Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007, aprobado por el Consejo el 22 de febrero de 2007 (COM(2007) 13 final de 19.1.2007).

3.1.3 En términos cualitativos, la pobreza equivale a la ausencia o la insuficiencia de recursos materiales para satisfacer las necesidades vitales del individuo y es la cara más visible de la exclusión social, que empuja al individuo hacia los márgenes de la sociedad y alimenta sentimientos de rechazo y autoexclusión.

3.1.4 La amplitud y las formas que puede adoptar la exclusión social dependen, en cada país, de distintas variables, como el sistema de seguridad social, el comportamiento del mercado de trabajo, el funcionamiento de la justicia y las redes informales de solidaridad. Los inmigrantes, las minorías étnicas, las personas mayores, los niños menores de quince años, las personas con rentas bajas y bajo nivel de escolaridad, las personas con discapacidad y los parados son algunos de los grupos más vulnerables al riesgo de pobreza y exclusión social.

3.1.5 En la mayoría de los países europeos, las tendencias de consumo ponen de relieve una pérdida de importancia relativa de los gastos en productos alimenticios, bebidas y tabaco, prendas de vestir y calzado en favor de un aumento relativo de los gastos de alojamiento, transportes y comunicaciones, servicios sanitarios, servicios culturales y otros bienes y servicios como los cuidados de la salud, los viajes turísticos y los servicios de hostelería y restauración ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 Esta nueva distribución de los gastos familiares tiende a reflejarse en el recurso al crédito. En la actualidad el crédito al consumo en sentido amplio, que incluye tanto la adquisición de bienes de consumo como de vivienda, está estrechamente asociado a los nuevos modelos de consumo y sigue de cerca sus tendencias y oscilaciones. Revelador a este respecto es el aumento del peso relativo de los gastos vinculados a la comodidad de la vivienda ⁽⁶⁾, los transportes o los viajes, que constituyen bienes de consumo que con frecuencia se adquieren con créditos.

3.1.5.2 El hecho de que el crédito haya perdido la connotación negativa de pobreza o de culpa sobre la forma de actuar en la vida o en los negocios, principalmente en los países en que predomina una educación católica, en comparación con los países de orientación protestante, y de que se haya generalizado, sobre todo, en las grandes ciudades ha favorecido también el incremento del consumo mediante créditos. La publicidad intensa y sistemática de las instituciones financieras para atraer a nuevos clientes fomenta esta generalización. Además, el crédito al consumo confiere un determinado estatus y, por consiguiente, permite camuflar el estrato social al que uno pertenece al hacer posible un estilo de vida característico de una clase superior. El crédito es todavía para muchas familias una forma corriente de gestión del presupuesto familiar (sobre todo las tarjetas de crédito), un riesgo cuya existencia se reconoce pero sobre el que no se dispone de información suficiente ni de remedios eficaces, que tampoco están todavía cuantificados de forma satisfactoria.

⁽⁵⁾ Véase Eurostat — Les nouveaux consommateurs, Larousse 1998.

⁽⁶⁾ No obstante, no hay que olvidar la diferencia profunda de su naturaleza, incluso en términos de derechos fundamentales.

3.1.6 Estos factores de carácter social y cultural se ven reforzados también por factores económicos y financieros, como la fuerte reducción de los tipos de interés en la última década, la pérdida de los hábitos de ahorro, el mantenimiento de tasas de desempleo relativamente bajas y el crecimiento económico (pese a la crisis de finales de los años noventa que, no obstante, no fue tan grave como otras crisis pasadas). A esto se añade la desregulación de que fue objeto el mercado del crédito a partir de finales de la década de los setenta y principios de los años ochenta (7), lo que dio lugar a una fuerte expansión y multiplicación de las entidades que conceden préstamos, incluidas algunas que no están sujetas a normas de control y supervisión financiera, así como al aumento de la competencia entre éstas, con la consecuente despersonalización de la relación entre el banco y sus clientes.

3.1.7 Todos estos factores combinados hacen de la sociedad europea una sociedad cada vez más dependiente de la concesión de créditos para satisfacer las necesidades esenciales de sus ciudadanos. Los índices crecientes de endeudamiento en la mayoría de los Estados miembros ilustran bien esta realidad (8).

3.1.8 Si se contrata en condiciones viables, es decir, cuando no haya problemas de empleo graves, cuando el peso de las mensualidades de las deudas no supere unas proporciones razonables de la renta mensual disponible, cuando el número de créditos no sea muy elevado y se disponga de ahorros que puedan compensar situaciones específicas de pérdida de rentas, el crédito permite a los ciudadanos europeos mejorar su calidad de vida y acceder a bienes y servicios esenciales a los que no tendrían acceso de otra forma o a los que sólo podrían acceder mucho tiempo después, como, por ejemplo, la vivienda o el medio de transporte individual.

3.1.9 Sin embargo, la perspectiva de que se produzca un imprevisto en la vida personal o familiar que impida seguir honrando puntualmente los compromisos asumidos es un riesgo al que se exponen todos los que contratan un crédito. Por ello un endeudamiento normal y controlado, puede transformarse, por distintas razones, en un sobreendeudamiento incontrolado.

3.2 Concepto y medida del sobreendeudamiento

3.2.1 Hablar de endeudamiento excesivo o de *sobreendeudamiento* es hacer referencia a situaciones en las que el deudor se ve en la imposibilidad, de forma duradera, de pagar el conjunto de sus deudas, o expuesto a una amenaza seria de no poder hacerles frente en el momento en que sean exigibles (9). No

(7) En los nuevos Estados miembros esta situación no comenzó a darse hasta la década de los noventa.

(8) Véanse los datos que figuran en el Boletín del Banco de Francia, nº 144, de diciembre de 2005.
URL: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf.

(9) En la definición ejemplar de Udo REIFNER «Over indebtedness means being objectively unable to pay; more precisely, the relevant income after deduction of living expenses is no longer sufficient to meet the repayment of debts when they fall due» (in «Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households»).

obstante, los términos precisos de esta noción difieren considerablemente en cada Estado miembro, y su definición a nivel europeo está todavía pendiente (10). Por eso, se acoge con satisfacción la reciente iniciativa de la Comisión Europea de encargar un estudio con este fin (11).

3.2.2 No sólo el concepto no es unívoco y su definición no está exenta de dificultades, sino que también la forma de medir el endeudamiento excesivo es fuente de divergencias. Asimismo, en otro estudio encargado por la Comisión Europea (12) se identificaron tres fórmulas o modelos para medir el sobreendeudamiento: el modelo administrativo (13), el modelo subjetivo (14) y el modelo objetivo (15).

3.2.3 Una de las principales dificultades que plantea la evaluación de la amplitud del fenómeno del sobreendeudamiento en Europa es la falta de estadísticas fiables o la imposibilidad de proceder a comparaciones con los datos existentes, dadas las diferentes metodologías, conceptos e intervalos de

(10) El concepto de sobreendeudamiento que subyace a las más variadas iniciativas reguladoras se deriva esencialmente de las disposiciones jurídicas que fijan las condiciones de acceso a cualquier procedimiento de reestructuración del pasivo, de tipo tanto judicial como extrajudicial. Así pues, por ejemplo, el Derecho francés admite el acceso a los deudores de buena fe que se vean en «la imposibilidad manifiesta de hacer frente al conjunto de sus deudas profesionales vencidas o a vencer» (artículo L.331-2 del Código de Consumo). Del mismo modo, la legislación finlandesa (1993) considera sobreendeudado o insolvente al deudor que no esté en condiciones de pagar sus deudas cuando sean exigibles; esta incapacidad debe ser permanente y no solamente accidental o transitoria. Sin embargo, otros países se limitan a definir un conjunto de requisitos procedimentales y personales para el acceso a los regímenes que abordan el sobreendeudamiento, sin arriesgarse a dar una definición de esta figura. Es el caso del Derecho belga (Ley de 5 de julio de 1998, modificada por la Ley de 19 de abril de 2002) y del Derecho norteamericano (*Bankruptcy Código*, en su revisión de 2005).

(11) «Common operational European definition of over-indebtedness (Contract nº VC/2006/0308, de 19.12.2006)», financiado por la Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades y realizado por el Observatorio del Ahorro Europeo.

(12) «Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (contract nº B5-1000/00/000197)», elaborado por OCR Macro para la DG SANCO.

(13) En el modelo administrativo, la medida del sobreendeudamiento viene dada por las estadísticas oficiales relativas a los procedimientos formales de tratamiento de estos casos. Esta opción deja fuera una parte de la realidad, dado que no todos los deudores en dificultades recurren a procedimientos oficiales y legales. Además, la diversidad de las soluciones jurídicas que existen en los países europeos impide hacer comparaciones rigurosas entre ellas.

(14) El modelo subjetivo se basa en la percepción que tienen los individuos o las familias de su solvencia financiera. Se consideran como sobreendeudadas las familias que afirman tener grandes dificultades para reembolsar todas sus deudas o las que afirman que ya no pueden hacerlo. Este criterio plantea también dificultades a nivel operativo que ponen en entredicho la comparabilidad de los datos. Son cada vez más los autores que llaman la atención sobre el sesgo de la percepción de los individuos cuando se trata de evaluar su viabilidad financiera y de decidir recurrir a un crédito — *overoptimism, underestimation of risk and hyperbolic discount*.

(15) El modelo objetivo utiliza para medir la incapacidad de pagar la situación económica y financiera del agregado familiar, es decir, la relación entre la deuda total y la renta neta o entre la renta neta y el patrimonio. Ésta es la fórmula generalmente utilizada por las instituciones financieras, así como por algunos ordenamientos jurídicos nacionales. Aunque no esté exenta de problemas, como, por ejemplo, saber hasta qué punto el comportamiento del deudor, su honradez y su buena fe deben influir en el acceso a un dispositivo de saneamiento y condonación de sus deudas, este criterio parece ser el que permite efectuar algunas comparaciones y puede servir de base para la elaboración de un concepto jurídico común.

medida utilizados. Éste es uno de los aspectos a los que la Comisión deberá prestar mayor atención y realizar los estudios necesarios para la obtención y el tratamiento de datos fiables y comparables.

4. Causas principales del endeudamiento excesivo

4.1 Los numerosos estudios sociológicos realizados en distintos Estados miembros señalan como causas principales del endeudamiento excesivo las siguientes:

- a) el desempleo y el deterioro de las condiciones laborales;
- b) las modificaciones de la estructura del agregado familiar, como, por ejemplo, el divorcio, la muerte de un cónyuge, el nacimiento imprevisto de un hijo, la obligación inesperada de prestar apoyo a personas mayores o discapacitadas, una enfermedad o un accidente;
- c) fracaso de un intento de establecerse como autónomo y quiebra de pequeños negocios familiares para los que se prestaron garantías personales;
- d) incentivos excesivos al consumo y al recurso a créditos fáciles, a los juegos de azar y a la inversión en bolsa, así como la promoción de un determinado tren de vida en la publicidad y la comercialización;
- e) el aumento de los tipos de interés, cuyo efecto negativo se hace sentir, sobre todo, en los créditos a largo plazo como el crédito hipotecario;
- f) mala gestión del presupuesto familiar;
- g) ocultación deliberada por parte del cliente de información importante para que las instituciones financieras puedan evaluar su solvencia;
- h) recurso excesivo a la tarjeta de crédito, al crédito renovable y a las modalidades de crédito personal concedido por sociedades financieras con tipos de interés elevados;
- i) obtención de créditos en el mercado informal, sobre todo por personas con bajos ingresos, tipos de interés usurarios;
- j) créditos utilizados para reembolsar otros créditos, lo que crea un efecto de «bola de nieve»;
- k) la circunstancia de que las personas con discapacidades y socialmente aisladas o con las facultades cognitivas limitadas pueden convertirse fácilmente en víctimas de entidades de crédito agresivas;
- l) la falta de voluntad de determinadas instituciones financieras para renegociar con los consumidores de menos ingresos el pago de las deudas en situaciones de dificultad financiera.

De este modo, el análisis sociológico del fenómeno pone de relieve un predominio de las denominadas «causas pasivas», aunque es preciso hacer referencia al peso reconocido que tiene en algunos países la mala gestión financiera ⁽¹⁶⁾. Esta constatación sugiere la existencia de dificultades por parte de los individuos para administrar su presupuesto de manera prudente y viable ⁽¹⁷⁾.

4.2 La exclusión financiera se traduce, por regla general, en dificultades o en la imposibilidad de acceder al mercado de los servicios financieros básicos, como la apertura de una cuenta a la vista, la posesión de medios de pago electrónicos y la posibilidad de efectuar transferencias bancarias y contratar seguros de protección de pagos.

4.3 Esta exclusión financiera se extiende, con mayor motivo, al acceso a créditos de bajo coste que hacen posible la adquisición de bienes y servicios indispensables para la economía familiar (casa, electrodomésticos, transportes, educación), la creación de autoempleo y la gestión de un pequeño negocio individual o familiar.

4.4 En la actualidad, el acceso a una cuenta bancaria, a determinadas formas de crédito y a medios electrónicos de movimiento de cuentas son condiciones fundamentales para poder acceder, a su vez, a bienes y servicios esenciales. Tanto el empleo, el pequeño negocio, la vivienda, el equipamiento doméstico, el transporte y la información como la alimentación, las prendas de vestir y el ocio pasan por el acceso al crédito y a la banca, que asume, de este modo, una responsabilidad social particular, de cuasi servicio público.

4.5 Es en este punto donde la línea fronteriza que separa a una clase media cada vez más numerosa y empobrecida y a los definitivamente excluidos — las personas sin hogar, los mendigos, los menesterosos, las personas que dependen de la caridad pública — tiende a difuminarse y diluirse. Ahora bien, es precisamente en este umbral de la pobreza donde la prevención del endeudamiento excesivo y el tratamiento y la resolución de este problema adquieren todo su sentido como forma de evitar que personas social y económicamente integradas o recuperables caigan irremediablemente en el ciclo de la pobreza y la exclusión social.

5. Prevención y tratamiento del endeudamiento excesivo

5.1 Prevención

En los sistemas nacionales se hace, sobre todo, hincapié en las medidas de prevención del endeudamiento excesivo, entre las que cabe destacar las siguientes:

⁽¹⁶⁾ Según datos del Banco de Francia relativos a 2004, un 73 % de los expedientes de sobreendeudamiento depositados en las Comisiones de Sobreendeudamiento obedecen a causas pasivas.

⁽¹⁷⁾ Sobre los factores del endeudamiento excesivo, véase el Documento informativo del CESE de 26.6.2000 «El sobreendeudamiento de los hogares», ponente: Sr. Ataíde Ferreira, en el que el tema se analiza en profundidad.

- a) **Información más completa y con mayor divulgación** sobre los servicios financieros en general, sus costes y su funcionamiento.
- b) **Educación financiera**, introducida tempranamente en los programas escolares y en otros ámbitos de la educación y la formación, en el marco de un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que guarda relación con las necesidades y las competencias de los destinatarios, que pueden variar en las diferentes fases de la vida y en función de su cultura, sistema de valores, características sociodemográficas y económicas, patrones de consumo y nivel de endeudamiento. Cabe destacar que en algunos Estados miembros los medios de comunicación, y en particular la televisión, presentan en el marco de su funciones de servicio público y en colaboración con las asociaciones de consumidores y las propias instituciones financieras, programas de sensibilización sobre cuestiones relacionadas con el crédito y el endeudamiento, muy a menudo en horarios de máxima audiencia. Además, deberían aprovecharse las estructuras de la educación de adultos como lo hacen en algunos países los centros de educación familiar.
- c) **La creación o extensión de redes de servicios de asesoramiento financiero** que ayuden a los ciudadanos a administrar su presupuesto de manera equilibrada y a elegir las mejores opciones de financiación para su consumo, a fin de reducir las asimetrías existentes en términos de información frente a las instituciones financieras y determinar planes de reembolso viables mediante simulaciones «ex-ante».
- d) **Incentivos al ahorro** (fiscales, sociales, educativos) como primera línea de defensa de las familias para cuando tengan que hacer frente a dificultades financieras y para contrarrestar los incentivos desenfrenados al crédito.
- e) **Utilización de sistemas de calificación del riesgo crediticio**, propios de las instituciones de crédito o contratados por éstas con empresas especializadas; se trata de un sistema que les permite valorar el riesgo de conceder un crédito a un cliente y estimar el riesgo de insolvencia mediante la evaluación de múltiples variables y la fijación objetiva de límites de endeudamiento individual y familiar ⁽¹⁸⁾.
- f) **Garantía de pensiones dignas**, pensiones de jubilación anticipadas y otras prestaciones sociales para las personas excluidas del mercado de trabajo, integradas en sistemas de seguridad social, eficaces y a cargo de los servicios públicos,

⁽¹⁸⁾ Dado que se trata de un instrumento importante de gestión del riesgo para las entidades financieras, cabe destacar la necesidad de una mayor transparencia sobre la composición de los sistemas de calificación del riesgo crediticio y de que se combine con elementos subjetivos y análisis que permitan una evaluación justa y real de la capacidad de endeudamiento de los deudores e impida la adopción de decisiones basadas únicamente en modelos automatizados. También es necesario que las variables del modelo matemático sean controladas por las autoridades públicas competentes. Hay que sopesar también la posibilidad de que los deudores tengan acceso, al igual que sucede en países como Estados Unidos y Reino Unido, a su informe de crédito para saber cómo mejorar su perfil de riesgo.

como condición necesaria para mantener en el seno de la sociedad a las personas que no tienen posibilidades de acceder a **fondos de pensión** privados ⁽¹⁹⁾.

- g) **Accesibilidad a los seguros fundamentales** para garantizar el pago de los créditos frente a los riesgos financieros ⁽²⁰⁾.
- h) **Crédito social, microcrédito y crédito asequible**

Iniciativas como el microcrédito, las uniones de crédito, las cajas de ahorros, los fondos sociales alemanes y neerlandeses, los bancos postales y el crédito social, son, junto con otras iniciativas que están surgiendo en los Estados miembros, ejemplos que deben tenerse en cuenta para facilitar la obtención de créditos asequibles por parte de personas expuestas al riesgo de exclusión. El microcrédito, por ejemplo, ha servido para financiar pequeños negocios y el autoempleo, lo que ha permitido la reincorporación de algunos parados al mercado de trabajo y la actividad económica. Es recomendable que las instituciones financieras presten un apoyo especializado (gestión, contabilidad, comercial) a los beneficiarios de microcréditos para la gestión de su actividad, y esta medida ya se ha adoptado en varios casos ⁽²¹⁾.

- i) **Crédito responsable**, es decir, un mayor compromiso de las instituciones de crédito con las necesidades y la situación de sus deudores individuales, la búsqueda de un instrumento financiero más adaptado a las circunstancias de cada uno o incluso el rechazo a conceder más crédito en caso de riesgo inminente de sobreendeudamiento ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Por otra parte, es necesario prevenir las prácticas financieras que intentan servirse abusivamente de las pensiones de las personas más dependientes como garantía para empréstitos desproporcionados en relación con su capacidad de reembolso. En Brasil, por ejemplo, en 2004 se creó un tipo de crédito destinado a personas mayores denominado «crédito consignado». Este crédito especial se deduce de la jubilación de estas personas antes de que la perciban, hasta un máximo del 30 % del importe de esta prestación. Al ofrecer tipos de interés más bajos que los del mercado, este sistema les permite acceder al crédito. Sin embargo, parece estar planteando dificultades financieras para los pensionistas con rentas más bajas, lo que les lleva a retrasar otros pagos y les priva de los recursos suficientes para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas.

⁽²⁰⁾ Los seguros desempeñan un papel ambivalente en términos de exclusión social. Un seguro de vida obligatorio puede excluir del mercado del crédito a personas que tengan problemas de salud. Pero la suscripción de un seguro de estas características puede evitar que una persona afectada de manera inesperada por una enfermedad pierda los bienes asegurados y, por consiguiente, caiga en la pobreza y la exclusión.

⁽²¹⁾ En Francia y Bélgica, los microcréditos al consumo (llamados «microcréditos sociales») están siendo utilizados con carácter experimental por distintas redes de bancos asociados con estructuras asociativas. Hasta ahora, la experiencia ha resultado razonablemente positiva, pero aún es demasiado pronto para poder hacer un balance definitivo. En Bélgica destaca la experiencia de Credal, una cooperativa belga de crédito social en régimen de asociación público-privada creada por el Gobierno de la Región de Valonia y algunas instituciones financieras.

⁽²²⁾ Véase, por ejemplo, el «*Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario*» firmado el 16 de junio de 2004 en Roma entre la «Associazione Bancaria Italiana» y la «Federazione Autonomia Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)», la «Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)», la «Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil)» y el «Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)».

j) **Ficheros de crédito**

La utilización de bases de datos con todos los antecedentes financieros de los clientes (ficheros de crédito positivos) o sólo los incidentes de reembolso (ficheros de crédito negativos), pese a los riesgos que se les reconocen, en especial a los primeros, en términos de protección de la vida privada y de ineficacia en situaciones de endeudamiento pasivo debido a la imposibilidad de prever el hecho futuro que causará la situación de sobreendeudamiento, amén del hecho de no incluir otras deudas de origen no financiero (por ejemplo, deudas relacionadas con los servicios básicos o deudas fiscales), permite a las instituciones de crédito conocer el nivel de endeudamiento de un cliente y fundamentar mejor la decisión de conceder un préstamo.

k) **La autorregulación y la correulación, que conducen a la elaboración de códigos de conducta** por parte de las entidades financieras, en particular en colaboración con las organizaciones de defensa de los consumidores, puede contribuir a prevenir algunas prácticas abusivas y a integrar una dimensión más social en la actividad de las instituciones de crédito. Este tipo de medidas es útil también para reforzar el control de la actividad de las *debt collection agencies* (empresas de recuperación de créditos), ya que les permite racionalizar la forma de tratar con los deudores, como complemento de un marco legislativo riguroso y efectivamente aplicado.

l) **Prevención de prácticas abusivas en materia de crédito**

Ante las prácticas predatorias y usurarias que amenazan a los grupos más desfavorecidos de la población, como, por ejemplo, los créditos por teléfono o por teléfono móvil con tipos de interés muy elevados, los contratos de crédito vinculados a contratos de compra y venta, la prestación de servicios de los que no tiene conocimiento el deudor, la concesión de créditos para la adquisición de títulos de Bolsa a veces del mismo banco, cláusulas penales draconianas en los contratos, tarjetas de crédito y tarjetas de tienda combinadas con sistemas de crédito fácil, la exigencia de garantías reales y simultáneamente de garantías personales (colaterales) para contratos de crédito al consumo de bajo importe, una información incompleta o poco rigurosa y la publicidad destinada a los jóvenes, algunas autoridades nacionales, organizaciones de defensa de los consumidores y otras ONG, así como las propias instituciones de crédito, han acordado normas y procedimientos para evitar el recurso a tales prácticas. Además del aspecto beneficioso para la concesión de créditos responsables, estas medidas contribuyen a reducir los falseamientos de la competencia en el mercado y promueven la responsabilidad social de las instituciones de crédito.

m) **Vigilancia y control de la publicidad relativa a los créditos**

Aunque legítima como estrategia de promoción de los productos financieros, la manera en que se les hace publicidad justifica que ésta sea objeto de una vigilancia atenta por parte de las autoridades públicas. Los contenidos publicitarios, los canales y las técnicas de publicidad deben someterse también a una disciplina rigurosa y armonizada, a fin de no crear entre los consumidores la impresión de que el

crédito no entraña riesgos, puede lograrse fácilmente y no implica costes. En este ámbito, también es necesario fomentar las iniciativas de autorregulación y correulación y las buenas prácticas empresariales. Estas iniciativas deben garantizar a los deudores una claridad absoluta acerca de las condiciones del crédito e imponer a los que conceden el crédito una responsabilidad especial para con las personas que, en razón de sus limitaciones psíquicas, no se hallan en situación de apreciar las consecuencias de un contrato de emisión de deuda.

5.2 **Tratamiento y recaudación**

Por lo que se refiere a las diferentes maneras de abordar y recuperar las deudas de deudores insolventes, por lo general se hace referencia a dos modelos o paradigmas:

5.2.1 **El modelo «volver a empezar» (*fresh start*)**, de inspiración norteamericana y adoptado en algunos países europeos se basa en los principios de liquidación inmediata del patrimonio no exento del deudor y la condonación directa de las deudas no pagadas, a excepción de las deudas jurídicamente no condonables. Este modelo tiene como fundamentos la responsabilidad limitada del deudor, la división del riesgo con los acreedores y la necesidad de recuperar lo más rápidamente posible al deudor para la actividad económica y el consumo, además de una clara voluntad de no estigmatizar a la persona sobreendeudada ⁽²³⁾.

5.2.2 **El modelo de la rehabilitación**, que prevalece en algunos países europeos, se basa en la idea de que el deudor ha cometido una falta y merece ser ayudado, pero no por ello debe ser exonerado pura y simplemente del deber de cumplir con sus obligaciones (*pacta sunt servanda*). Este modelo, que se fundamenta en la idea de sobreendeudamiento «culpable», ya sea por falta de previsión o simple negligencia, se centra en torno a la renegociación de las deudas con los acreedores con vistas a la aprobación de un plan global de reembolso. Este plan puede negociarse en los tribunales o por vía extrajudicial, y es importante el papel que desempeñan los servicios de asesoramiento y mediación en materia de deudas ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Para una descripción completa y crítica de este modelo, véanse los textos de Karen Gross, muy conocidas en Europa, entre los que destaca: «*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*», New Haven, Yale University Press (1997).

⁽²⁴⁾ Algunos ordenamientos jurídicos, como el francés y el belga, reformaron sus legislaciones relativas a la manera de abordar el endeudamiento excesivo de las personas físicas para introducir soluciones alternativas basadas en la liquidación. En los casos más graves, en los que el plan de reembolso no es una solución, es posible una liquidación acompañada de la condonación de las deudas. No obstante, la condonación de deudas no es nunca automática como en la ley americana. El deudor tendrá que pasar un período de prueba, durante el que destinará una parte de su renta al reembolso de la deuda restante. Sólo después de eso, y a condición de que haya tenido un comportamiento honesto y de buena fe, podrá beneficiarse de la condonación. Excepcionalmente en el caso de Francia, la supresión de la deuda es posible desde el principio del procedimiento cuando el juez considera que no puede esperarse una mejora de la situación de la persona, aunque la experiencia en su aplicación sea todavía escasa.

6. La razón de un enfoque a escala comunitaria

6.1 Antecedentes

6.1.1 No es la primera vez que el tema del sobreendeudamiento se aborda a escala comunitaria, o incluso desde una perspectiva comunitaria, en las instituciones de la UE. No obstante, aunque el 13 de julio de 1992, el Consejo, en una Resolución sobre futuras prioridades del desarrollo de la política de protección de los consumidores, consideró por primera vez prioritaria la investigación sobre el endeudamiento excesivo, también es cierto que, desde entonces, y a pesar de que el fenómeno del sobreendeudamiento ha adquirido una importancia cada vez más notoria a nivel nacional en los distintos Estados miembros, hasta el punto de justificar la adopción de medidas legislativas y administrativas específicas en la mayor parte de ellos, el enfoque de esta cuestión a nivel comunitario cayó prácticamente en el olvido.

Fue el CESE, en mayo de 1999, la institución que entabló de nuevo el debate sobre el tema, mediante la elaboración, en primer lugar, de un Documento informativo sobre el sobreendeudamiento de los hogares, seguido de un dictamen de iniciativa sobre el mismo tema en 2002, a cuyas observaciones y recomendaciones nos remitimos ⁽²⁵⁾.

6.1.2 Por otro lado, fue durante el proceso de elaboración de estos documentos cuando el Consejo «Consumidores» celebrado el 13 de abril de 2000 en Luxemburgo retomó el tema y llamó la atención de la Comisión y los Estados miembros sobre la necesidad de un enfoque comunitario de este problema. Posteriormente, el Consejo adoptó una Resolución relativa al crédito y al endeudamiento de los consumidores ⁽²⁶⁾ en la que, consciente de la rápida progresión del fenómeno, instaba urgentemente a la Comisión a que hiciera los esfuerzos necesarios para colmar las lagunas en materia de información sobre la amplitud real del endeudamiento excesivo en Europa y profundizara en la reflexión sobre la posibilidad de armonizar las medidas de prevención y tratamiento de las situaciones de sobreendeudamiento ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Hay que señalar que hasta la fecha la Comisión no ha llevado a cabo este mandato del Consejo, puesto que sólo abordó ⁽²⁸⁾ de manera episódica el tema del crédito responsable en su propuesta inicial de revisión de la Directiva del crédito al consumo (2002) ⁽²⁹⁾, cuestión que terminó incluso por desaparecer en la versión final de este documento (2005) ⁽³⁰⁾ aprobada durante la Presidencia alemana ⁽³¹⁾. Esta situación deja presagiar que en el ámbito del crédito al consumo es difícil que la Comisión opte por incluir nuevas medidas de prevención y aún menos de tratamiento de las situaciones de endeudamiento excesivo ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ Dos documentos fueron elaborados por el antiguo consejero Manuel ATAIDE FERREIRA.

⁽²⁶⁾ Resolución de 26 de noviembre de 2001, en DO C 364 de 20 de diciembre de 2001.

⁽²⁷⁾ En el Consejo «Mercado Interior, Consumidores y Turismo», del 26 de noviembre de 2001, los ministros, entre otras constataciones y recomendaciones, señalaban que «las divergencias en el tratamiento tanto preventivo como social, jurídico y económico del sobreendeudamiento entre Estados miembros podrían dar lugar a importantes disparidades, tanto entre los consumidores europeos como entre los que conceden el crédito, y que, por lo tanto, sería conveniente realizar una reflexión a escala comunitaria, complementaria a las medidas en favor de este desarrollo del crédito transfronterizo, para introducir medidas destinadas a prevenir el sobreendeudamiento a lo largo de todo el ciclo de crédito».

⁽²⁸⁾ Además, en términos bastante discutibles, como el CESE tuvo la ocasión de señalar en su dictamen sobre esta propuesta (CES 918/2003 de 17 de julio de 2003), elaborado por el ponente PEGADO LIZ. Véase también «La presencia del sobreendeudamiento en la propuesta de Directiva sobre el crédito al consumo» de Manuel Ángel LÓPEZ SÁNCHEZ, en «Liber Amicorum Jean Calais Auloy», p. 62.

⁽²⁹⁾ COM(2002) 443 final de 11.9.2002.

⁽³⁰⁾ COM(2005) 483 final/2 de 23.11.2005.

⁽³¹⁾ No obstante, cabe destacar algunas iniciativas de debate público promovidas por distintas instituciones comunitarias, incluida la Comisión, sobre este tema, entre las que sobresale una audiencia pública celebrada en Estocolmo el 18 de junio de 2000, y organizada con el apoyo de la Presidencia sueca; una importante conferencia sobre el tema «Normas de competencia en la UE y sistemas bancarios» organizada el 2 de julio de 2001 en colaboración con el Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) (Consejo nacional de consumidores y usuarios de Italia), en la que el Director de la Dirección de Servicios Financieros de la DG SANCO tuvo la ocasión de presentar las orientaciones de la propuesta de nueva Directiva sobre el crédito al consumo y los problemas de sobreendeudamiento desde su perspectiva comunitaria; la audición organizada en Bruselas el 4 de julio de 2001 por iniciativa de la DG SANCO con expertos de los Gobiernos para debatir las modificaciones propuestas a la Directiva del crédito al consumo, en la que se destacaron algunos aspectos relacionados con la prevención del sobreendeudamiento; los días 13 y 14 de noviembre de 2001, durante la Presidencia belga, tuvo lugar en Charleroi un importante coloquio sobre el tema «Crédito al consumo y armonización comunitaria» en el que el Ministro de Economía e Investigación Científica de Bélgica quiso destacar los aspectos sociales y económicos del problema y poner de relieve su relación con el desarrollo de los servicios financieros y el comercio transfronterizo en el mercado interior, y en el que un experto de la Comisión Europea expuso las grandes directrices para la revisión de la Directiva sobre el crédito al consumo, en la que determinadas preocupaciones en materia de información a los consumidores tenían relación con la prevención del endeudamiento excesivo; la celebración de la «Jornada sobre el sobreendeudamiento de los consumidores: mecanismos de protección en Europa» promovida por el PSOE y por el Grupo Socialista del PE el 29 de noviembre de 2002 en Madrid.

⁽³²⁾ Es curioso que en otros textos, como en la propuesta de la Comisión de crear una zona única de pago en euros (ZUPE) (Single Euro Payments Area- SEPA) se planteen varias inquietudes en torno a la prevención del endeudamiento excesivo.

6.1.4 Recientes referencias, aunque dispersas, en algunos documentos de la Comisión, e incluso en las declaraciones de su Presidente, parecen, no obstante, apuntar hacia un posible cambio en el sentido de un interés renovado por este fenómeno ⁽³³⁾.

6.1.5 Por su importancia cabe mencionar la Resolución del Consejo de Europa adoptada por los Ministros de Justicia europeos el 8 de abril de 2005, relativa a la búsqueda de soluciones jurídicas a los problemas de endeudamiento en una sociedad de crédito ⁽³⁴⁾, en la que, tras expresar su preocupación por «el acceso fácil al crédito que puede, en algunos casos, resultar en el sobreendeudamiento de los hogares y llevar a la exclusión social de los individuos y de sus familias», abren claramente la puerta a la elaboración de un «instrumento apropiado que incluya medidas legislativas y administrativas y proponga soluciones prácticas» ⁽³⁵⁾.

6.1.6 Por otra parte, parece que algunos estudios universitarios recientes ⁽³⁶⁾ y otros estudios encargados por la Comisión ⁽³⁷⁾ han suscitado una renovada toma de conciencia sobre el problema, al que han hecho referencia en recientes intervenciones públicas algunos Jefes de Estado y Ministros de algunos Estados miembros ⁽³⁸⁾.

6.2 Posibilidad, necesidad y oportunidad de una acción a escala comunitaria

6.2.1 Hace tiempo que el CESE defiende, y reitera ahora, que una acción a escala comunitaria sobre esta cuestión no sólo es posible y deseable, sino necesaria e imprescindible.

6.2.2 El CESE no ignora que, de conformidad con el Tratado y si no se adopta el texto constitucional ⁽³⁹⁾, los aspectos específicos de carácter puramente social relacionados con el fenómeno del endeudamiento excesivo como causa de exclusión social no se incluirán entre las competencias específicas de la UE.

6.2.2.1 Sin embargo, varias disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea parecen apuntar hacia competencias compartidas o acciones y medidas complementarias y de incentivo de las políticas de los Estados miembros en este ámbito ⁽⁴⁰⁾, que correspondería a la Comisión garantizar y desarrollar.

6.2.2.2 Es necesario añadir que en la actualidad algunos ámbitos de acción posibles a escala comunitaria están englobados en el tercer pilar y dependen de la cooperación en materia judicial ⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ Véase, en particular, la encuesta Eurobarómetro de finales de 2006, la Comunicación «Una agenda de los ciudadanos — Logrando resultados para Europa» aprobada por el Consejo en julio de 2006 y la Comunicación de la Comisión relativa al Informe conjunto sobre la protección social y la inclusión social 2007 (COM(2007) 13 final de 19 de enero de 2007).

⁽³⁴⁾ Adoptada en la 26ª Conferencia del Consejo de Ministros Europeos de Justicia del Consejo de Europa celebrada en Helsinki los días 7 y 8 de abril de 2005.

⁽³⁵⁾ En seguimiento del bien elaborado informe «Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies» del Bureau del Comité Europeo de Cooperación Jurídica del Consejo de Europa, de 11 de octubre de 2005 (CDCJ-BU (2005) 11 rev.).

⁽³⁶⁾ El mundo académico parece prestar una atención especial a los problemas del crédito al consumo y del endeudamiento excesivo, como demuestra la reciente reunión científica internacional patrocinada por la Law and Society Association celebrada en Berlín del 25 al 28 de julio. En ella participó un grupo de investigadores europeos, americanos (del Norte y del Sur), asiáticos y australianos que, a lo largo de ocho sesiones, debatieron diversos aspectos relacionados con estos temas.

⁽³⁷⁾ Véase «Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union», Udo REIFNER, Johanna KIESILAINEN, Nik HULS y Helga SPRINGER (contrato nº B5-1000/02/000353, para la DG SANCO, septiembre de 2003); «Estudio do problema do endividamento do consumidor — Aspectos estatísticos», ORC Macro (contrato nº B5-1000/00/000197, para la DG SANCO, 2001); «Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies», Deirdre O'LOUGHLIN (Nov. 2006), «Exclusion et Liens Financiers, L'exclusion bancaire des particuliers» Rapport du Centre Walrass, Georges GLOUKOVIEZOFF; «EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis», 2006 (contrato nº 17.020100/04/389299), realizado por Hans Schulte-Nölke, de la Universidad de Bielefeld para la Comisión Europea; «Financial education & better access to adequate financial services», dirigido por la ASB Schuldnerberatungen (Austria), en cooperación con el GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Alemania), la Association for Promotion of Financial Education SKEF (Polonia) y l' Observatoire du Crédit et de l' Endettement (Bélgica), proyecto cofinanciado por la DG Empleo y Asuntos Sociales (septiembre de 2005-septiembre de 2007).

⁽³⁸⁾ Por ejemplo, los recientes discursos de Tony BLAIR, Stephen TIMMS y Ruth KELLY en septiembre de 2006.

⁽³⁹⁾ En efecto, en el artículo I-3 del proyecto de Tratado Constitucional se señalaba como objetivo de la Unión que «La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales [...]».

⁽⁴⁰⁾ Cabe destacar, en particular, las disposiciones de los artículos 2 y 34 del Tratado UE y de los artículos 2, 3, 136, 137 y 153 del Tratado de Roma, después de Ámsterdam. Por otra parte, no hay que olvidar el método abierto de coordinación integrado (MAC) introducido en 2006 con el fin de reforzar la capacidad de la UE para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos en pro de una mayor cohesión social en Europa.

⁽⁴¹⁾ Véanse los artículos 65 y 67 del Tratado y el papel bastante amplio de las medidas adoptadas para la definición de un espacio judicial europeo.

6.2.2.3 Por último, es la propia realización del mercado interior, que en estos momentos se centra de manera inequívoca en los ciudadanos y los consumidores ⁽⁴²⁾, la que requiere y justifica la armonización de algunos aspectos vinculados al endeudamiento excesivo de los ciudadanos, sus consecuencias sociales y su prevención y tratamiento a escala comunitaria, con objeto de evitar distorsiones de la competencia y del funcionamiento normal del mercado.

6.3 Principales ámbitos de acción a escala comunitaria

6.3.1 Un concepto único de endeudamiento excesivo

6.3.1.1 El esfuerzo de armonización debe hacer hincapié, sin lugar a dudas, en la definición del concepto y de los parámetros cualitativos y cuantitativos del fenómeno, para permitir una adecuada información y observación de las realidades sociales subyacentes, de manera comparable en toda Europa (y sería deseable que en todo el mundo), basándose en la recogida y el tratamiento de datos estadísticos comparables que permitan la definición de un modelo económico para la cuantificación del fenómeno.

6.3.1.2 Sobre la base de esta definición conceptual y metodológica, la Comisión deberá promover la realización de un estudio ampliado a todo el territorio comunitario, que permita determinar con exactitud la dimensión económica y social del endeudamiento excesivo ⁽⁴³⁾.

6.3.2 Prevenir y contener el fenómeno

6.3.2.1 También es necesario establecer, de manera autónoma y armonizada en términos legislativos, medidas de prevención, prevención y contención de los efectos del fenómeno.

Cabe destacar, en particular, medidas relativas a los aspectos siguientes:

- a) información exhaustiva previa al contrato, sobre el contrato y acompañamiento postventa;

⁽⁴²⁾ Algo que se demuestra claramente en el notable Informe intermedio destinado al Consejo Europeo de primavera de 2007, Comunicación de la Comisión «Un mercado único para los ciudadanos» (COM(2007) 60 final de 21.2.2007), y en distintos discursos y entrevistas recientes del propio Presidente de la Comisión.

⁽⁴³⁾ Los datos sobre la situación europea están poco actualizados y se remiten al estudio presentado en 2001 por ORC Macro, al que se ha hecho referencia anteriormente. No obstante, varios Estados miembros reconocen que ha aumentado significativamente el número de familias en situación de endeudamiento excesivo en los últimos años. Datos relativos a la realidad alemana indican que en 1989 apenas un 3,5 % de las familias tenían dificultades financieras graves frente al 8,1 % de las familias alemanas que en 2005 se encontraban en situación de sobreendeudamiento. En Francia, el número de procedimientos presentados en las Comisiones de sobreendeudamiento registró un crecimiento anual del 6 % entre 2002 y 2006, año en que se presentaron 866 213 expedientes. En Escocia también en 2004 se abrieron más de 3 000 procedimientos por insolvencia. En Suecia, pese a que su tasa de crecimiento económico anual es una de las más altas de la UE, el número de procedimientos por endeudamiento excesivo aumentó en 2005 un 13,6 % respecto de 2004 y un 30,7 % respecto a 2003. Con la excepción, parece ser, de Bélgica, país en que un sistema bien diseñado y aplicado parece estar dando buenos resultados; en este sentido se han introducido recientemente modificaciones legislativas (Ley y Decreto Real de 1 de abril de 2007, por los que se modifican la Ley de 24 de marzo de 2003 y el Decreto Real de 7 de septiembre de 2003, sobre los servicios bancarios básicos). En 2005, en los EE.UU. se incoaron más de 160 000 procedimientos de quiebra. En Australia, un 81 % de los casos de quiebra llevados ante los tribunales en 2005-2006 eran quiebras individuales. En cuanto a Canadá, en 2006 se presentaron en los tribunales 106 629 procedimientos por insolvencia (liquidación o *proposal*).

- b) corresponsabilidad en la concesión del crédito, basada en la doble asunción de obligaciones: la obligación que incumbe al solicitante de informar con veracidad al otorgante del crédito sobre su situación; y la obligación por parte de este último de hacer todo lo posible por evaluar correctamente la solicitud y aconsejar cabalmente al primero ⁽⁴⁴⁾;
- c) posibilidad de transferir los créditos sin gastos;
- d) supervisión de la publicidad, la mercadotecnia y las comunicaciones comerciales relativas al crédito al consumo;
- e) parámetros del sistema de calificación del riesgo crediticio y prohibición de decisiones adoptadas por métodos exclusivamente automatizados;
- f) garantía de un servicio bancario básico y de la universalidad de la cuenta bancaria y su transferibilidad, así como de la utilización de medios electrónicos para movimientos de cuentas (tarjetas de débito);
- g) definición de parámetros para el microcrédito y otros tipos de crédito social y fomento de instituciones financieras «alternativas» que trabajen en estos sectores del mercado;
- h) detección y sanción de prácticas comerciales desleales y de cláusulas abusivas relacionadas específicamente con la concesión de créditos;
 - i) derecho a retractarse;
 - j) delimitación de la exigencia de garantías personales colaterales;
 - k) normas sobre las comisiones;
 - l) régimen de los intermediarios de crédito;
- m) refuerzo de las competencias y las medidas de supervisión de las autoridades nacionales competentes en el ámbito de los servicios financieros;
- n) fijación de parámetros para la definición de los niveles de usura;
- o) incluir en la Directiva sobre el crédito al consumo una disposición mediante la que se obligue a los bancos a responder, en un plazo determinado, a las reclamaciones.

Además, a largo plazo, habría que elaborar normativas sobre los siguientes aspectos:

- a) sistema uniforme de seguros de carácter social;
- b) garantía de sostenibilidad de los regímenes de pensiones y su aplicación uniforme en todos los Estados miembros (posible definición de un «régimen 28»);
- c) definición de un sistema único de ficheros de crédito, con una garantía total de protección de los datos personales, incluida la delimitación de quién puede acceder y a qué fines se destina la información (exclusivamente para la concesión de créditos).

⁽⁴⁴⁾ Como figura, de manera ejemplar, en las secciones 79 a 81 del *National Credit Act* Nº 34/2005 de Sudáfrica.

6.3.2.2 En paralelo, la Comisión deberá fomentar las buenas prácticas en la materia, fomentando la adopción de códigos europeos de conducta, con sistemas de autorregulación o de corrección, en el marco de un régimen jurídico coercitivo bien definido y efectivamente aplicado.

6.3.2.3 Además, la Comisión deberá, por iniciativa propia o en colaboración con los Estados miembros, desarrollar programas específicos de información, acciones de educación centradas específicamente en aspectos prácticos de la utilización del crédito y experiencias de acompañamiento y de asesoramiento sobre este tema, mediante el recurso al instrumento de los «proyectos piloto» que tan buenos resultados ha dado ya en otros ámbitos ⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Para terminar, el CESE propone que se cree un observatorio europeo del endeudamiento, que, en colaboración con los organismos nacionales existentes y los que se creen en el futuro en los Estados miembros, pueda funcionar como un foro de diálogo entre todos los interesados, analice la evolución del fenómeno a nivel europeo, efectúe un seguimiento y proponga las iniciativas más adecuadas para su prevención y evalúe sus repercusiones; el CESE se ofrece desde este momento para dar acogida a su marco institucional hasta que se decida otorgarle autonomía.

6.3.3 Tratamiento y recuperación

6.3.3.1 Habida cuenta de la diversidad de los sistemas creados a nivel nacional, con orígenes, principios y métodos diferentes ⁽⁴⁶⁾, el esfuerzo de la Comisión deberá centrarse prioritariamente no en un intento de armonización, sino más bien en la definición de un marco de referencia y un conjunto de principios fundamentales que todos los regímenes de derecho procesal civil en materia de medidas de ejecución de deudas impagadas o de recuperación de créditos de particulares deberán garantizar, fomentando su adopción e imponiendo su reconocimiento.

6.3.3.2 Entre estos principios fundamentales destacan los siguientes:

- soluciones rápidas y próximas a las partes, sin costes o con costes mínimos que no supongan un obstáculo para acceder a ellas y que no constituyan un estigma para las personas endeudadas y sus familias;

- medidas que tengan en cuenta los intereses legítimos de los acreedores, pero también sus responsabilidades en el nivel de endeudamiento de las familias;
- soluciones que favorezcan el consenso y la celebración de acuerdos extrajudiciales voluntarios de pago que en la medida de lo posible permitan la conservación de los bienes fundamentales para el bienestar de la familia, como la vivienda;
- medidas flexibles que permitan, en los casos más graves, optar por la liquidación de los bienes pignoraables, junto con la condonación de las deudas no pagadas, y que tengan la debida consideración de la situación de terceros que hayan actuado como garantes de los deudores;
- acompañamiento especializado de los deudores durante la etapa de cumplimiento de los planes de pago posterior a la quiebra, a fin de evitar la reincidencia y ayudarles a modificar sus modelos de consumo y de endeudamiento para que puedan empezar de nuevo realmente.

6.3.3.3 No obstante, todo este trabajo debe abrirse a la participación de los interesados y sus representantes, razón por la cual se propone organizar previamente una consulta pública orientada mediante la publicación de un Libro Verde que defina los límites de la cuestión, proceda a la cuantificación del fenómeno a nivel europeo, analice los distintos medios y sistemas de prevención, acompañamiento y atenuación de las situaciones de endeudamiento excesivo y concluya con la elaboración de unas líneas generales para una acción integrada a escala comunitaria a cargo de las distintas Direcciones Generales afectadas y concertada con las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil tanto de los distintos Estados miembros como a escala comunitaria ⁽⁴⁷⁾.

7. La audiencia pública

7.1 El 25 de julio de 2007 el CESE organizó una audiencia pública sobre el tema del presente Dictamen a la que asistieron numerosos invitados especialistas en la materia.

7.2 Las opiniones expresadas en una sesión que contó con una nutrida participación y que dio como resultado la elaboración de documentos de gran valor reforzaron claramente la iniciativa del presente Dictamen, que recoge muchas de las sugerencias que se formularon en ese momento.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Por ejemplo, baste recordar los proyectos de mediación y resolución extrajudicial de litigios de consumo, que dieron origen a las distintas redes que existen en la actualidad en Europa, entre las que cabe distinguir, para el caso que nos ocupa, la «Consumer Debt Net» creada en 1994 y que en la actualidad se halla en proceso de redefinición bajo la denominación de European Consumer Debt Net (ECDN).

⁽⁴⁶⁾ Y también la existencia de Estados miembros, como Portugal, que hasta la fecha no disponen de ningún sistema apropiado.

⁽⁴⁷⁾ Además, el documento informativo del CESE de 2000 mencionado anteriormente terminaba con una recomendación a la Comisión en estos términos: «El CES (...) recomienda a la Comisión que dé un primer paso en ese sentido iniciando de inmediato la preparación de un Libro Verde sobre el sobreendeudamiento de los hogares europeos, en el que divulgue los estudios ya disponibles sobre el particular, dé cuenta de los regímenes jurídicos y datos estadísticos actuales (tanto de los Estados miembros como de los países en vías de adhesión), procure definir un concepto unívoco de sobreendeudamiento y señale la orientación que a su entender deben seguir los pasos subsiguientes con el fin de alcanzar los objetivos apuntados en el presente documento informativo.».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa»

(2008/C 44/20)

El 16 de febrero de 2007, 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 «*Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 2 de octubre de 2007 (ponente: Sra. SHARMA, coponente: Sr. OLSSON).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El espíritu de empresa, en el sentido más amplio del término, capaz de estimular y alentar una mentalidad innovadora y creativa, debería destacarse en la Agenda de Lisboa como uno de los instrumentos clave para generar más crecimiento y mejores empleos, así como para aumentar la cohesión social y combatir la exclusión social.

En nuestra sociedad globalizada es esencial cuidar y desarrollar la mentalidad empresarial a pequeña, media y gran escala, dentro de un enfoque integral que, al mismo tiempo, respete los rasgos propios de cada una de esas escalas.

1.2 La educación y la formación, en todas las edades y en función de las capacidades individuales, deben estimular la creatividad y el potencial de todas las personas. El CESE respalda la transferencia de buenas prácticas y destaca el ejemplo de la estrategia del Gobierno noruego ⁽¹⁾ y el programa *Junior Achievement Young Enterprise* (JA-YE) para fomentar el espíritu de empresa en la educación y la formación como modelos valiosos que pueden servir de inspiración a otros países.

1.3 Es preciso movilizar a los interlocutores públicos y privados con el fin de desarrollar una mentalidad empresarial en sentido amplio en las colectividades, las organizaciones y los individuos.

1.4 La Comisión Europea debería establecer un marco de evaluación de los progresos y de difusión de las mejores prácticas, así como promover el valor de la mentalidad empresarial entre los ciudadanos de la UE en el contexto de la Agenda de Lisboa. El intercambio de buenas prácticas es importante y los progresos podrían evaluarse en conferencias «de balance» anuales.

1.5 Los interlocutores sociales deberían tener en cuenta las ventajas que entraña fomentar el espíritu de empresa como uno de los factores que pueden conducir a crear más y mejores empleos. Deben redoblar sus esfuerzos y potenciar el diálogo

social para encontrar un terreno común en el que llevar a cabo acciones integrales.

1.6 Es preciso promover la economía social y el papel de las organizaciones no gubernamentales a la hora de desarrollar la mentalidad empresarial en interés de la sociedad y de las innovaciones sociales. Sería conveniente reconocer el papel específico que desempeñan estas empresas a nivel europeo en las nuevas directrices para el empleo 2008-2010.

1.7 El CESE apoya la iniciativa de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de poner en marcha una «Estrategia empresarial para todos», en la que tiene previsto participar activamente.

1.8 Los ejemplos positivos y las actividades dentro de los medios de comunicación, así como la imagen que ofrezcan de las empresas, los empresarios y las estrategias educativas que promueven la creatividad y la innovación son decisivos para construir una Europa guiada por el espíritu de empresa. Para construir una Europa guiada por el espíritu de empresa, es fundamental que los medios de comunicación difundan también ejemplos de actividades que transmitan una imagen positiva, no sólo de las escuelas o las estrategias de formación que estimulan el desarrollo de la creatividad y de las aptitudes para actuar de manera innovadora, sino también de las empresas y los empresarios que trabajan con este mismo espíritu.

1.9 Con vistas a cumplir los objetivos de Lisboa, el espíritu de empresa debe integrarse en la mayor parte posible de las políticas y programas de la UE.

1.10 El CESE respaldaría al Comisario Figel y al Comisario Verheugen en una empresa conjunta de la DG Educación y Cultura y de la DG Empresa e Industria para dar a conocer las ventajas y el valor de las aptitudes y las actitudes de la mentalidad empresarial en el contexto de la Agenda de Lisboa declarando 2009 «Año de la creatividad, la innovación y el espíritu de empresa».

⁽¹⁾ «See opportunities and make them work!» — Estrategia para fomentar el espíritu empresarial en la educación 2004-2008, Plan estratégico, Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Educación e Investigación, Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional.

2. Introducción

2.1 Este dictamen de iniciativa se centra en la necesidad de promover la mentalidad empresarial en el sentido más amplio del término como uno de los factores clave de desarrollo social y económico, y consecuentemente en el modo en que el capital humano y la creatividad pueden contribuir a cumplir los objetivos de Lisboa.

2.2 La Comisión Europea define el espíritu empresarial del modo siguiente:

«El espíritu empresarial consiste en la habilidad de un individuo para convertir ideas en actos. Incluye la creatividad, la innovación y la asunción de riesgos, así como la habilidad para planificar y gestionar proyectos destinados a lograr objetivos. Es un apoyo para todos en la vida cotidiana del hogar y en la sociedad, hace que el empleado sea más consciente del contexto de su trabajo y más capaz de aprovechar sus oportunidades, es la base sobre la que los empresarios pueden establecer una actividad social o comercial.»⁽²⁾

2.3 Según la Agenda de Lisboa, el objetivo de la UE es «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

2.4 A pesar de los considerables esfuerzos por cumplir los objetivos de Lisboa, aún queda mucho por hacer. La promoción y la integración de la mentalidad empresarial en la sociedad, en las colectividades, organizaciones e individuos son uno de los ejes para potenciar el crecimiento y la competitividad en Europa, a la vez que garantiza la sostenibilidad social y medioambiental.

2.5 En febrero de 2005, la Comisión⁽³⁾ propuso relanzar la Estrategia de Lisboa centrando los esfuerzos de la Unión Europea en dos tareas principales: lograr un crecimiento mayor y más duradero y crear más y mejores empleos. Entre otras acciones, la Estrategia hace hincapié en la importancia de promover una cultura más empresarial y crear un entorno de apoyo a las PYME, en lo que se incluye la educación en el espíritu empresarial y la formación en el nivel de educación apropiado. Los medios de comunicación y el sector de la creación en general también deberían tener un papel de peso en la promoción del espíritu empresarial. Además, podrían animar a la gente a decidirse por una carrera empresarial, sobre todo las mujeres y los jóvenes⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (COM(2005) 548). Anexo, punto 7.

⁽³⁾ «Comunicación al Consejo Europeo de primavera. Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», COM(2005) 24.

⁽⁴⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 23 y 24 de marzo de 2006, apartado 31.

La mentalidad empresarial está relacionada con unas importantes competencias básicas y unas actitudes que pueden estimularse mediante el aprendizaje permanente para apoyar los tres elementos de la Estrategia de Lisboa:

- 1) Desarrollar Europa y sus regiones para que atraigan más inversiones y para que los mercados laborales sean más atractivos.
- 2) Dar prioridad al conocimiento y la innovación.
- 3) Crear más y mejores oportunidades de empleo.

2.6 Este dictamen es continuación de una larga serie de dictámenes importantes del CESE que se han centrado en distintos aspectos del espíritu de empresa, como el Dictamen titulado «Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación»⁽⁵⁾ y, más recientemente, el Dictamen sobre «El potencial de las empresas, en particular las PYME (Estrategia de Lisboa)» para reforzar la Estrategia de Lisboa y la mentalidad empresarial, y la empleabilidad⁽⁶⁾.

2.7 Por otra parte, el Comité ha elaborado varios dictámenes sobre la Estrategia de Lisboa en los que se destaca el valor de la innovación y la creatividad, criterios determinantes de la mentalidad empresarial, como una competencia esencial para alcanzar los objetivos de Lisboa. Los dictámenes más recientes abundan en el mismo tema⁽⁷⁾.

2.8 El presente dictamen se basa en los anteriores y los amplía haciendo hincapié en el valor añadido que representa para la sociedad una mentalidad empresarial innovadora y creativa, y en el modo en que los distintos interlocutores pueden fomentarla. Es esencial estimular desde los primeros años estas aptitudes y actitudes para que cada individuo pueda liberar todo su potencial y para que éste se mantenga a través del aprendizaje permanente que comienza en la escuela primaria, al tiempo que se respeta el desarrollo global de la personalidad de los alumnos más jóvenes.

2.9 El dictamen debe verse también en el contexto y el ámbito del programa del actual Presidente del Comité — «Espíritu de empresa con rostro humano» — en el que el espíritu de empresa se ve como un avance tanto de la sociedad como de la economía y la innovación, más que como una mera búsqueda de beneficios. En este contexto, el Presidente del CESE prevé que el Comité organice en 2008 una conferencia titulada «Espíritu de empresa con rostro humano».

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE de 19.7.2006 sobre el tema «Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación»; ponente: Sra. Jerneck (DO C 309 de 16.12.2006).

⁽⁶⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre «El potencial empresarial, en particular de las PYME (Estrategia de Lisboa)» (dictamen de iniciativa), INT/324; ponente: Sra. Faes, y «Empleabilidad y espíritu de empresa — Sociedad civil y organismos locales desde el punto de vista del género» (dictamen exploratorio), SOC/273; ponente: Sr. Pariza Castaños.

⁽⁷⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre:
— «El potencial empresarial, en particular las PYME (Estrategia de Lisboa)» (dictamen de iniciativa), INT/324; ponente: Sra. Faes.
— «La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa)», (dictamen de iniciativa), INT/325; ponente: Sr. Wölff.
— «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)», (dictamen de iniciativa), SOC/251; ponente: Sr. Greif.
— «Definición de una política energética para Europa (Estrategia de Lisboa)», (dictamen de iniciativa), TEN/263; ponente: Sra. Sirkeinen.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE se hace eco de la definición del espíritu empresarial que ofrece la Comisión Europea y destaca, por una parte, su amplio enfoque y, por otra, la necesidad de movilizar a los interlocutores públicos y privados para hacerla realidad, con el fin de cumplir los objetivos de Lisboa.

3.2 Es necesario considerar el espíritu de empresa desde una perspectiva más amplia que la concepción habitual según la cual los individuos crean y desarrollan empresas con un objetivo estrictamente económico y para generar beneficios.

3.3 La inventiva, la creatividad y la innovación en los grupos, las empresas y la sociedad no es sólo la suma de las mentalidades empresariales de los individuos que los conforman. Por tanto, es preciso diferenciar niveles de desarrollo del espíritu empresarial.

3.4 Es necesario reconocer plenamente que el espíritu de empresa se mueve también por inquietudes sociales y de otro tipo. La mentalidad empresarial es un fenómeno social que está presente en todos los aspectos de la vida humana. Constituye, por tanto, un concepto cultural que lo abarca todo y que designa procesos y acciones sociales realizados por los seres humanos con fines personales, sociales y económicos. Considerar el espíritu de empresa desde esa perspectiva favorecerá, a la vez, el capital humano y social que resulta indispensable para una sociedad innovadora y para la competitividad económica, así como para la mayor integración de grupos dispares.

3.5 La educación debe apoyar esta perspectiva estimulando una mentalidad empresarial y más cultura empresarial.

3.6 Los interlocutores sociales deben intensificar sus esfuerzos para ponerse de acuerdo sobre las acciones integrales capaces de promover la creatividad, la innovación y la mentalidad empresarial con el fin de crear más y mejores empleos. Informar sobre el diálogo social y reforzarlo debería ser parte natural de su acción.

3.7 La Comisión Europea ha puesto de relieve los conocimientos, las aptitudes y las actitudes esenciales que corresponden a las competencias intrínsecas a la mentalidad empresarial ⁽⁸⁾.

1) El conocimiento necesario incluye las posibilidades existentes en lo que respecta a las actividades personales, profesionales o empresariales, incluidos aspectos «de mayor amplitud» que abarcan el entorno en el que las personas viven y trabajan, así como una comprensión general de los mecanismos de la

⁽⁸⁾ «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente», COM(2005) 548.

economía y de las oportunidades y retos que afrontan los empresarios y las organizaciones. Los individuos deberían también ser conscientes de la posición ética de las empresas y de cómo pueden ser una fuerza positiva, por ejemplo, a través del comercio equitativo o las empresas sociales.

2) Las aptitudes se refieren a la gestión proactiva de proyectos (aptitudes que incluyen planificación, organización, gestión, liderazgo y delegación, análisis, comunicación, información, evaluación y registro) y a la capacidad para trabajar individualmente o en equipo. Es esencial la capacidad de juicio para identificar los propios puntos fuertes y débiles, y para evaluar y asumir riesgos como y cuando sea necesario.

3) La actitud empresarial se caracteriza por la capacidad de iniciativa, proactividad, independencia e innovación en la vida personal y social, al igual que en el trabajo. Implica también motivación y determinación para cumplir los objetivos, ya sean personales o compartidos con otros, fuera o dentro del trabajo.

3.8 El CESE añadiría el conocimiento del individuo y su comprensión del valor de la responsabilidad social y de las actividades empresariales — que no siempre buscan el beneficio — como forma de apoyar la creación de capacidades en la comunidad, la integración de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo y otros objetivos en pro de la sociedad. Sin embargo, es esencial crear las condiciones y aptitudes apropiadas para que estos grupos desarrollen su mentalidad empresarial.

3.9 Se necesita una mentalidad empresarial innovadora y creativa para crear más y mejores empleos, aumentar la cohesión social y combatir la exclusión social con el fin de afrontar los retos de la globalización, el envejecimiento de la población, la protección del medio ambiente y la estimulación del conocimiento. Por lo tanto, es sumamente importante para la Agenda de Lisboa.

3.10 Los estudios llegan a la conclusión de que existe una conexión estadísticamente significativa entre el espíritu empresarial y el crecimiento económico, y que ello conduce a un mercado laboral dinámico, con menos desempleo ⁽⁹⁾. El espíritu de empresa también es especialmente importante para los grupos minoritarios que están excluidos del mercado laboral.

3.11 Sin embargo, para que se establezca esta correlación positiva es importante estimular el espíritu empresarial y canalizarlo hacia un proceso sostenible de creación de riqueza y empleo.

⁽⁹⁾ Véanse:

- The Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2004;
- «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación», COM(2006) 33.
- «The Challenge to Inspire: Enterprise Education for Young People», Cuarta sesión del equipo de especialistas en mentalidad empresarial y mitigación de la pobreza: Mentalidad empresarial entre los jóvenes. Athayde, R. 2004, Ginebra, Naciones Unidas.

4. Observaciones específicas

4.1 Mentalidad empresarial en la enseñanza

4.1.1 El CESE reitera su respaldo a los puntos clave para fomentar el espíritu empresarial definidos en 2006 ⁽¹⁰⁾:

- 1) que este espíritu se inculque pronto sobre la base de una formación y de una educación para el espíritu de empresa;
- 2) que se propongan algunos programas complementarios de formación empresarial integrados en los programas nacionales desde la escuela primaria a la enseñanza superior;
- 3) que se establezca una cooperación positiva y efectiva entre las escuelas/universidades, las empresas y las autoridades públicas;
- 4) la participación de los profesores facilita su desarrollo personal;
- 5) en la elaboración de los programas de enseñanza deben participar tanto los empresarios como los empleados;
- 6) es necesaria una fuerte participación y presencia de la sociedad civil en el proceso de aprendizaje;
- 7) que se tenga en cuenta la importancia de las empresarias en las escuelas con el fin de favorecer un buen equilibrio entre las mujeres y los hombres;
- 8) que el espíritu empresarial esté estimulado también en las personas discapacitadas y otros grupos desfavorecidos.

Cabe fomentar una mayor transferencia de conocimientos entre los centros de enseñanza, en particular los centros de enseñanza superior y continua, con el fin de compartir la información y racionalizar los programas destinados a los estudiantes universitarios.

4.1.2 La máxima responsabilidad de incorporar el espíritu empresarial a la educación corresponde a las instituciones educativas.

⁽¹⁰⁾ Véanse:

- «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación», COM(2006) 33.
- Dictamen del CESE de 19.7.2006 sobre el tema «Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación»; ponente: Sra. Jerneck (DO C 309 de 16.12.2006).
- Conclusiones de la conferencia «Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación». Iniciativa de la Comisión Europea. Organizada conjuntamente con el Gobierno noruego, Oslo, 26-27 de octubre de 2006.

4.1.3 La formación del espíritu empresarial en la educación puede resumirse de este modo:

- Escuelas primarias: ayudar a que los estudiantes tengan más confianza en sí mismos, haciendo que se sientan responsables y acepten la responsabilidad, explorando su creatividad mediante el sistema de ensayo y error y haciéndoles conocer los recursos de su comunidad local.
- Escuelas de enseñanza secundaria obligatoria: los estudiantes desarrollan aptitudes básicas, como la toma de decisiones, la capacidad para trabajar en equipo, resolver problemas y establecer redes.
- Escuela secundaria superior: aprender practicando y aplicando la práctica y la teoría al tiempo que se incorporan conocimientos sobre recursos, finanzas, entorno, ética y relaciones laborales, que pueden desarrollarse creando empresas dirigidas por jóvenes.
- Educación superior: desarrollar productos, identificar oportunidades de negocio, relaciones con el cliente y el mercado, creatividad e innovación son parte de la planificación empresarial y de crear y dirigir una empresa.

4.1.4 El CESE desea señalar igualmente algunas conclusiones de distintos estudios, que indican que la enseñanza del espíritu empresarial:

- contribuye a aumentar la cultura empresarial
- es una estrategia para desarrollar las cualidades empresariales de los jóvenes, sus competencias y actitudes hacia el mundo de la empresa ⁽¹¹⁾
- puede fomentar en los jóvenes la creatividad, la capacidad para trabajar en equipo, el sentido de la responsabilidad y la autoestima ⁽¹²⁾

⁽¹¹⁾ Véanse:

- «Entreprenørskap som strategi for regional utvikling», Spilling, O., Roppen, J., Sanness, A., Simonsen, B., Steinsli, J. og Støylen, A. 2002, BI Discussion Paper 7/2002. Lillehammer: BI.
- «Ayudar a crear una cultura empresarial. Guía de buenas prácticas para promover las actitudes y capacidades empresariales mediante la educación», Comisión Europea 2004. http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/entrepreneurial_culture_es.pdf.

⁽¹²⁾ Véanse:

- «Ayudar a crear una cultura empresarial. Guía de buenas prácticas para promover las actitudes y capacidades empresariales mediante la educación», Comisión Europea 2004. http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/doc/entrepreneurial_culture_es.pdf.
- «Entreprenørskapsopplæring i skolen. Hovedkonklusjoner fra 3 års følgeforskning av Ungt Entreprenørskaps program: Program for nyskaping og entreprenørskap i opplæring og utdanning i Norge (2001-2005)», Johansen, V. and Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/132006.pdf>.
- «Erfaringer fra deltakelse i studentbedrift. Hvordan opplevde de tiden som etablerer av Studentbedrift og hva skjedde etterpå?», Johansen, V. and Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/162006.pdf>.

— aumenta el número de empresarios entre los estudiantes ⁽¹³⁾.

4.1.5 El CESE lamenta que el programa «La juventud en acción» ⁽¹⁴⁾ no haga ninguna referencia al espíritu de empresa. La mentalidad empresarial y el espíritu de empresa desempeñarán un papel primordial a la hora de desarrollar y mejorar las perspectivas profesionales de los jóvenes del día de mañana. Por lo tanto, es imperativo que el valor del espíritu de empresa se integre en el mayor número posible de políticas y programas de la UE.

4.2 La importancia del espíritu de empresa para la sociedad

4.2.1 El espíritu de empresa, en su enfoque más amplio, permite desarrollar la creatividad de todas las personas, incluidas las más desfavorecidas. Conviene, pues, reconocer y estimular la creatividad y el potencial de todos los individuos. La mentalidad empresarial puede considerarse como una fuerza de capacitación de los individuos, que genera compromisos colectivos y cambio social. Europa debe aprovechar plenamente la creatividad de los trabajadores y los ciudadanos con el fin de promover una cultura que la haga, a la vez, social y competitiva. Por otra parte, el espíritu empresarial reforzará la participación de los ciudadanos en la sociedad.

4.2.2 Para que los programas sean efectivos, es esencial que todas las partes interesadas participen en el proceso de la enseñanza del espíritu empresarial. Un buen ejemplo de colaboración entre los agentes de la sociedad civil para conseguir los objetivos de la enseñanza del espíritu empresarial es la estrategia de Noruega. En el ejemplo adjunto ⁽¹⁵⁾, el Gobierno noruego y los Ministerios de Educación y Empresa trabajaron en estrecha colaboración con JA-YE ⁽¹⁶⁾ y con interlocutores sociales locales y nacionales, combinado sus capacidades y el compromiso de empresarios, sindicatos y la administración pública, así como los padres.

4.2.3 Es necesario favorecer la mentalidad empresarial en el sector público para que los servicios públicos sean más útiles para los usuarios y también más eficaces. Pero para lograrlo no basta con introducir únicamente mecanismos y lógicas de mercado. Éstos deben contrapesarse con el objetivo intrínseco al sector público de actuar en interés general de los ciudadanos y de permitir a los trabajadores mejorar la calidad de su trabajo desarrollando su espíritu empresarial a través de nuevas formas de organización.

⁽¹³⁾ Véanse:

- «Hva hendte siden? Ungdomsbedrifter i den videregående skolen», Luktvasslimo, M. 2003. NTF-notat 1/2003. Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling AS.
- «Ungdomsbedrifter og entreprenørskap — 2005», Haugum, M. 2005. NTF-notat 4/2005. Steinkjer: Trøndelag Forskning og utvikling AS.
- «El espíritu empresarial en la educación: La práctica en los países de la OCDE», Stevenson, L., 2005. Documento de la conferencia «Fomentar el espíritu empresarial: El papel de la educación superior», Italia, 2005.
- «Erfaringer fra deltakelse i studentbedrift. Hvordan opplevde de tiden som etablerer av Studentbedrift og hva skjedde etterpå?», Johansen, V. and Eide, T. 2006, <http://www.ostforsk.no/notater/pdf/162006.pdf>

⁽¹⁴⁾ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l_327/l_32720061124es00300044.pdf.

⁽¹⁵⁾ Véase el anexo 1, documento del proyecto Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE), Noruega.

⁽¹⁶⁾ Junior Achievement Young Enterprise (JA-YE), Noruega, <http://www.ja.org/near/nations/norway.shtml>, www: <http://www.ue.no>.

4.2.4 La Dirección General de Empleo propuso crear una estrategia llamada «Espíritu empresarial para todos» ⁽¹⁷⁾, basada en un enfoque amplio del tema y que constituirá una continuación del apartado del programa Equal relativo al espíritu de empresa y la empresa social al servicio de la integración en los nuevos Fondos Estructurales 2007-2013. El CESE apoya sin reservas esta iniciativa y desea participar en ella activamente, pero destaca que debe poder organizarse en una estructura permanente dentro de la Dirección General de Empleo dotada de unos recursos financieros apropiados.

4.2.5 El CESE desea remitirse a la sugerencia formulada en un dictamen anterior ⁽¹⁸⁾ de declarar 2009 Año Europeo del espíritu de empresa. Sin embargo, ahora que el CESE sabe que la DG Educación ha reservado 2009 como Año de la innovación y la creatividad, sugiere y anima a la Comisión a participar en una empresa conjunta de la DG Educación y la DG Empresa para promover también las ventajas y el valor de las aptitudes y las actitudes de la mentalidad empresarial en el contexto de la Agenda de Lisboa convirtiendo 2009 en el «Año de la creatividad, la innovación y el espíritu de empresa».

4.3 La importancia del espíritu empresarial para las empresas

4.3.1 Según la Comisión Europea ⁽¹⁹⁾, es esencial fomentar la creación de empresas para generar oportunidades de empleo y aumentar la competitividad y el crecimiento en Europa.

4.3.2 Las cualidades empresariales como la creatividad, la capacidad para trabajar en equipo y la autoestima son importantes en un mercado laboral caracterizado por la facilidad de cambio de empleo, por la frecuencia de los cambios organizativos y por la rapidez de la evolución tecnológica. Los empresarios buscan siempre trabajadores flexibles, innovadores, capaces de tomar decisiones y de adaptarse ⁽²⁰⁾.

4.3.3 Las mujeres empresarias y las que desean trabajar como autónomas tienen ante sí unas barreras especiales de índole económica, práctica, social y cultural, como consecuencia de una discriminación antigua e infundada. Con la participación igualitaria en los programas de educación y comunitarios para fomentar la actividad empresarial es posible reducir estas barreras, de tal forma que no sólo haya más mujeres empresarias, sino que, además, se logre la igualdad de género en el lugar de trabajo.

⁽¹⁷⁾ Intervención del Director General, Sr. van der Pas, en el Foro EQUAL sobre el espíritu empresarial, organizado por la Presidencia alemana de la UE, Hannover, 5.6.2007.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE de 19.7.2006 sobre el tema «Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación»; ponente: Sra. Jerneck (DO C 309 de 16.12.2006).

⁽¹⁹⁾ «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación», COM(2006) 33.

⁽²⁰⁾ «The Challenge to Inspire: Enterprise Education for Young People», Cuarta sesión del equipo de especialistas en mentalidad empresarial y mitigación de la pobreza: Mentalidad empresarial entre los jóvenes. Athayde, R. 2004, Ginebra, Naciones Unidas.

4.3.4 Los empresarios se sienten motivados por una amplia variedad de factores, como las ganancias económicas, la independencia y la satisfacción laboral. Cualquiera que sea su motivación, es esencial que los empresarios actuales y futuros reconozcan las responsabilidades sociales intrínsecas a la actividad empresarial ⁽²¹⁾.

4.3.5 Los nuevos inmigrantes, que revisten una importancia capital para toda economía, aportan la mano de obra necesaria y la base empresarial para la actividad económica. Los inmigrantes son emprendedores (por el hecho de emigrar), pero lo más probable es que acaben trabajando en el sector informal. El reto consiste en integrarlos en el puesto de trabajo a través de la integración económica y el reconocimiento de sus actividades empresariales, lo que se traducirá en una mayor aceptación de las distintas comunidades y una integración más efectiva.

4.4 Espiritu de empresa y representación de los trabajadores

4.4.1 Las formas de trabajo modernas fomentan la intervención en la economía y permiten pasar de asalariado a trabajador autónomo. Por lo tanto, el espíritu empresarial debería verse como una opción a corto o a largo plazo, lo cual animará a más personas a considerar la gestión y la dirección empresarial como una opción positiva. Para lograr esta flexibilidad habría que reducir los procedimientos burocráticos al mínimo, si bien las autoridades deberán garantizar que no se abuse al facilitar el cambio de un estatus laboral a otro. Es importante no empujar ni obligar a los trabajadores y los desempleados a pasar al trabajo autónomo e impedir que empresarios poco escrupulosos olviden sus responsabilidades para con sus empleados.

4.4.2 Uno de los aspectos fundamentales de fomentar una mentalidad empresarial dentro de la empresa consiste en promover modalidades innovadoras de organización del trabajo, una buena gestión y unos horarios de trabajo flexibles, según las necesidades tanto de las empresas como de los trabajadores ⁽²²⁾.

4.4.3 Así pues, es preciso crear una cultura de la independencia y la responsabilidad en el lugar de trabajo. La mayor participación de los trabajadores en la definición de las tareas y la mejora de la calidad del trabajo es un requisito indispensable para crear esta cultura de la independencia. En este contexto, conviene subrayar que la mayoría de los empresarios son anti-guerra trabajadores.

⁽²¹⁾ Véase el Dictamen del CESE de 15.9.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción: El programa europeo en favor del espíritu empresarial», ponente: Sr. Butters (DO C 74 de 23.3.2005).

⁽²²⁾ Véase el Dictamen del CESE «Fomentar una productividad sostenible en la vida laboral europea» (dictamen de iniciativa), ponente: Sra. Kurki (SOC/266).

4.4.4 A la vista del envejecimiento demográfico en Europa, es preciso ofrecer a la generación europea más madura, tan capacitada, un entorno que ofrezca oportunidades para la transmisión de aptitudes, capacidades de gestión y dirección de empresas ⁽²³⁾.

4.5 Mentalidad empresarial y creación de capacidades a través de la economía social, las ONG y las empresas sociales

4.5.1 Las características y funciones específicas de la economía social ya se han puesto de relieve en otros dictámenes del CESE ⁽²⁴⁾. Las empresas de economía social son esenciales para el pluralismo empresarial y la diversidad económica.

4.5.2 Recientes investigaciones han puesto de relieve el papel que desempeña el espíritu de empresa en el sector sin ánimo de lucro. Ha quedado claramente demostrado que este sector también se basa en una mentalidad empresarial. Los procesos empresariales están vinculados a dinámicas de grupo y movimientos sociales de diversa índole ⁽²⁵⁾.

4.5.3 Los empresarios dedicados a objetivos sociales trabajan para encontrar soluciones innovadoras a los problemas que se refieren a las cuestiones fundamentales — como el medio ambiente, la pobreza, los derechos humanos, la exclusión social, la educación y la cultura — por medio de actividades organizadas que proponen nuevas ideas que entrañan cambios a gran escala. Los valores que sostienen estas iniciativas son la democracia y la solidaridad.

4.5.4 El espíritu de empresa socialmente responsable favorece el desarrollo sostenible, la democracia y la participación de los ciudadanos, la integración de los trabajadores en las empresas, la lucha contra la exclusión social y la revitalización de las comunidades locales. Estas empresas fomentan, asimismo, una cultura empresarial entre las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes y las minorías étnicas.

4.5.5 Las empresas sociales desempeñan un papel especial en la integración social y profesional de grupos situados al margen del mercado laboral. A menudo ofrecen a las personas más desfavorecidas vías de integración a su medida en el mercado laboral, una tarea que, en virtud del planteamiento que las guía, están en mejores condiciones de realizar que otros agentes. Al hacer hincapié en la capacitación de los individuos a través de su responsabilidad personal, arrojan buenos resultados en lo que respecta a la integración social.

⁽²³⁾ Véase el Dictamen del CESE de 15.9.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción: El programa europeo en favor del espíritu empresarial», ponente: Sr. Butters (DO C 74 de 23.3.2005).

⁽²⁴⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre:
— «Capacidad de adaptación de las PYME y de las empresas de la economía social a los cambios impuestos por el dinamismo económico», (dictamen exploratorio), ponente: Sra. Fusco, 27.10.2004.

— «La diversificación económica en los países adherentes — Función de las PYME y de las empresas de la economía social», ponente: Sra. Fusco, coponente: Sr. Glorieux, 1.4.2004.

⁽²⁵⁾ Gawell 2004, «Entrepreneurial Process in Civil Society».

4.5.6 El concepto de empresa social sigue ganando terreno en Europa. Sería conveniente reconocer el papel específico que desempeñan estas empresas a nivel europeo en las nuevas directrices para el empleo 2008-2010.

4.6 El papel de los medios de comunicación

4.6.1 Los medios de comunicación revisten una gran importancia en la promoción de la imagen de las pequeñas empresas y las microempresas, de las profesiones especializadas, de los servicios y actividades tradicionales y artesanales, así como en lo que respecta a su papel en la sociedad. Asimismo, deberían divulgar las mejores prácticas y la incidencia del espíritu empresarial en el crecimiento y el empleo.

4.6.2 Asimismo, en los distintos medios de comunicación habría que hacer más hincapié en el carácter diverso de las empresas y del espíritu empresarial, y poner como ejemplo modelos positivos, especialmente de personas pertenecientes a grupos infrarrepresentados, como las mujeres, las minorías étnicas, las personas discapacitadas y los inmigrantes.

Los medios de comunicación deberían difundir modelos y actividades que transmitan una imagen positiva de las escuelas y de las estrategias educativas que promueven la creatividad y la base de la innovación.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

4.6.3 Recientemente se han emitido en algunos Estados miembros programas de televisión que han sensibilizado a la opinión pública acerca del espíritu de empresa y el valor de las ideas innovadoras. Dos ejemplos del Reino Unido son Dragons Den, en el que empresarios e inventores presentan sus ideas a un grupo de inversores y The Apprentice, en el que una destacada figura de la empresa busca un aprendiz (BBC). Estos dos programas han despertado el interés de los estudiantes por poner en marcha su propio negocio y demostrar cómo una idea se convierte en una empresa.

4.6.4 La promoción y el desarrollo de actos como los enumerados a continuación también sensibilizarían a la opinión pública acerca de los beneficios del espíritu de empresa y su impacto en la sociedad:

- Cumbre europea del espíritu de empresa en la educación, organizada por JA-YE Europa los días 5, 6 y 7 de septiembre de 2006.
- Conferencia «Fomentar la mentalidad empresarial en Europa mediante la educación y la formación». Iniciativa de la Comisión Europea. Organizada conjuntamente con el Gobierno noruego, Oslo, 26-27 de octubre de 2006.
- Premio europeo de la empresa (Concurso de ayuda anual lanzado recientemente por la Comisión, que reconoce y recompensa las iniciativas de apoyo al espíritu de empresa).

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo»

(2008/C 44/21)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2007 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Desde el año 2006 se está consolidando una nueva perspectiva en el tratamiento de las migraciones y las políticas migratorias, especialmente por la celebración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, de las Naciones Unidas ⁽¹⁾. El análisis de las conexiones entre las migraciones y el desarrollo ha generado una nueva forma de observar las migraciones, en la que se tienen en cuenta los intereses de los países de origen, superando la visión dominante en Europa, por la que las políticas migratorias se definían atendiendo exclusivamente a las necesidades y a los intereses de las sociedades receptoras.

1.2 Previamente a la celebración del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas, se presentó el informe final de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM), concluido en octubre de 2005, en el que ya se sentaban las bases para una visión multidimensional de las migraciones internacionales, en la que los aspectos del desarrollo de los países de origen cobraban especial importancia. A este documento le han seguido un extenso número de trabajos y encuentros realizados en el marco de las Naciones Unidas y en otros marcos internacionales.

1.3 La Unión Europea ha participado en este debate y ha dado pasos para considerar las políticas migratorias en relación con las de cooperación al desarrollo. La Comisión Europea ya había publicado en 2002 una Comunicación sobre migración y relaciones con países terceros ⁽²⁾ en la que planteaba una visión amplia del tema de las migraciones, para que no se reduzca a la lucha contra la inmigración irregular, para que tenga en cuenta sus beneficios y se relacione con los objetivos de lucha contra la pobreza. En la Comunicación se hacía referencia a la importancia de las remesas, a la fuga de cerebros por el reclutamiento que hacen los países ricos (entre ellos la UE), al retorno y a otros aspectos, considerando todas estas cuestiones en relación con los objetivos del desarrollo de los países emisores.

1.4 Igualmente, en el Reglamento aprobado en 2004, que establece el apoyo financiero que tendrán los terceros países para la gestión de la migración y el asilo (Aeneas) ⁽³⁾, se plan-

teaba la posibilidad de financiar acciones dirigidas a una gestión de las migraciones que tenga en cuenta los intereses de los países de origen (el Reglamento busca sobre todo la financiación de acciones para la lucha contra la inmigración irregular).

1.5 Pero el documento que trata de manera más amplia este tema ha sido, hasta el momento, la Comunicación sobre el nexo entre migración y desarrollo, presentada por la Comisión a finales de 2005 ⁽⁴⁾. Con esta Comunicación se da continuidad a la Comunicación de 2002, pero, a diferencia de aquella, se centra más en lo que conecta las migraciones y el desarrollo (dejando de lado otros aspectos como los relacionados con la lucha contra la inmigración irregular). Se desarrollan nuevos aspectos en relación con temas como el de las remesas, la potenciación del papel de las organizaciones de las diásporas para el desarrollo, la circulación de cerebros (y la reducción de la incidencia negativa que tiene la fuga de cerebros), etc.

1.6 Esta Comunicación se complementa con un documento de la Comisión elaborado específicamente para la participación en el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo ⁽⁵⁾.

1.7 Una nueva Comunicación ⁽⁶⁾ de la Comisión ha desarrollado este enfoque al proponer políticas de inmigración circular y de asociaciones de movilidad entre la UE y los terceros países. La opinión del CESE se desarrolla en el apartado 11 de este dictamen.

1.8 El Parlamento Europeo también ha elaborado su propio dictamen ⁽⁷⁾. Incide sobre los mismos temas que los abordados por las Comunicaciones de la Comisión, pero es más incisivo en las propuestas. Critica las políticas de «migración elegida» por fomentar la fuga de cerebros. Propone medidas concretas para el retorno de los más cualificados, como el desarrollo de programas para asumir las diferencias salariales en los casos de los que deseen volver a su país, o medidas para asegurar la transferencia de los derechos de pensión y los derechos de seguridad social a los retornados. También se refiere a la circulación de cerebros, apuesta por las políticas de codesarrollo, propone medidas respecto a las remesas, etc.

⁽¹⁾ 14 y 15 de septiembre de 2006.

⁽²⁾ COM(2002) 703 final de diciembre 2002.

⁽³⁾ Reglamento (CE) 491/2004 de 10 de marzo de 2004.

⁽⁴⁾ COM(2005) 390 final de 1 de noviembre de 2005.

⁽⁵⁾ COM(2006) 409 final de 14 de julio de 2006.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 final de 16.5.2007.

⁽⁷⁾ 2005/2244(INI).

1.9 El CESE, a través del presente Dictamen y del Dictamen de iniciativa sobre «Migración y desarrollo: oportunidades y retos»⁽⁸⁾, realiza una nueva contribución a la política de inmigración de la UE, incorporando una nueva perspectiva: la cooperación con los países de origen para favorecer su desarrollo.

2. La dimensión global del paro, de la pobreza y de la desigualdad⁽⁹⁾

2.1 Durante las últimas décadas se ha producido un aumento sin precedentes de la riqueza material y de la prosperidad en el mundo. Al menos en el incremento del PIB. Sin embargo, esta prosperidad se ha repartido de manera muy desigual, pues son numerosos los países y cientos los millones de personas que no han participado del crecimiento de la riqueza.

2.2 El incremento del PIB no refleja con rigor el grado de desarrollo real de una sociedad. El Índice de Desarrollo Humano del PNUD⁽¹⁰⁾ busca una definición más amplia de desarrollo, más allá del PIB, que incluye, entre otros, la esperanza de vida y los niveles de formación. Sin embargo, no incluye otros indicadores que parecen relevantes, como el respeto a los derechos humanos, la democracia, el acceso al trabajo decente o la igualdad.

2.3 Una cuestión primordial es la falta de empleo o de otro acceso a medios de subsistencia. El desempleo es, por lo general, un factor de motivación clave para que las personas se desplacen a otros lugares donde pueden encontrar mejores oportunidades. La población mundial, que en 2006 era de 6 700 millones, crece a un ritmo de aproximadamente 75 millones al año, esencialmente en los países en desarrollo. Según el informe de la OIT *Tendencias Mundiales del Empleo 2007*, en 2006 la mano de obra en el mundo era de 2 900 millones de personas⁽¹¹⁾. Durante ese mismo año el número de desempleados se estimaba en 195,2 millones de personas, lo que supone aproximadamente el 6,3 % del total de la mano de obra mundial. El número de «trabajadores pobres», o personas que si bien tienen empleo viven con menos del equivalente de 2 dólares al día, ha seguido aumentando hasta situarse en 1 370 millones de trabajadores en 2007⁽¹²⁾.

2.4 La grave situación de los agricultores en los países en desarrollo constituye un poderoso factor económico detrás de las migraciones internacionales, en la actualidad y en el futuro. En 2000, aproximadamente el 43 % de los trabajadores del mundo estaban empleados en la agricultura, y en los países más pobres su situación es, por lo general, peor que la de la población que vive en las aglomeraciones urbanas. Ello es en parte consecuencia, entre otras cosas, del hecho de que las políticas

públicas sea con frecuencia reflejo de los paquetes de medidas de ajuste estructural que han empujado a los países a «modernizar» su producción agrícola para reorientarla hacia la exportación y del consiguiente deterioro de la situación de los pequeños agricultores que, debido a la mayor liberalización del comercio, se han visto abocados a abandonar la agricultura, a un subdesempleo «crónico» o a emigrar de las zonas rurales. De hecho, entre 1980 y 1999 el porcentaje de población urbana en el total de la población pasó del 32 % al 41 % en los países de rentas bajas y medias⁽¹³⁾.

2.5 Hay que subrayar que no hay una correlación automática entre ingresos y desarrollo humano. Países con menores ingresos que otros pueden tener una mayor calificación en el índice de desarrollo humano⁽¹⁴⁾, gracias a las adecuadas políticas públicas o por la ausencia de conflictos.

2.6 En este mundo global los índices más extremos de desarrollo humano corresponden a Noruega y Níger. Los ciudadanos de Noruega son 40 veces más ricos que los de Níger, viven el doble de años y tienen una tasa de escolarización cinco veces superior.

2.7 Al analizar las tendencias de desarrollo humano desde los años setenta, comprobamos que la mayoría de los países han mejorado su índice de desarrollo humano; sin embargo, el África subsahariana es la única excepción: 28 de los 31 países con desarrollo humano más bajo se encuentran en esa región.

2.8 Otros datos que parecen relevantes son los siguientes:

— En las últimas tres décadas el promedio de esperanza de vida al nacer se ha incrementado en 7 años en los países desarrollados y 9 en los países en vía de desarrollo. La única excepción ha sido el África subsahariana, donde la esperanza de vida es más baja que hace 30 años. La esperanza de vida ha retrocedido 20 años en Botswana, y 13 en Zambia.

— La tasa de mortalidad infantil desciende más en los países desarrollados que en los países en vía de desarrollo.

— En el contexto de una economía mundial basada en el conocimiento, la media de escolarización de un niño de un país de ingresos altos, supera los 15 años. En Burkina Faso es inferior a 4. En los países menos desarrollados, el 20 % de los niños no acaban los estudios primarios. En Chad, Malawi o Ruanda, esta cifra supera el 40 %.

— En América Latina, a pesar de las nuevas tendencias más positivas, aún existen graves problemas de pobreza y de desigualdad en el reparto de la riqueza.

⁽⁸⁾ Dictamen de iniciativa CESE adoptado por el Pleno de 12 y 13 de diciembre de 2007 sobre «Migración y desarrollo: oportunidades y retos», ponente: Sr. SHARMA (REX/236 — CESE 673/2007).

⁽⁹⁾ Datos obtenidos del *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y *Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (auspiciada por la OIT) (2004).

⁽¹⁰⁾ El último Informe sobre Desarrollo Humano — IDH — (recientemente publicado) es el 2006 (corresponde realmente a datos de 2004).

⁽¹¹⁾ OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2007* (Ginebra).

⁽¹²⁾ Informe de la OIT sobre «Indicadores Clave del Mercado de Trabajo» (KILM por su acrónimo en inglés), OIT.

⁽¹³⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁴⁾ Último Informe sobre Desarrollo Humano.

2.9 La pobreza se ha reducido en el mundo ⁽¹⁵⁾. Pero esta reducción se debe, en gran medida, al desarrollo experimentado en los últimos años por China e India. El 20 % de la población más pobre dispone tan solo del 1,5 % de los ingresos del mundo y tiene ingresos diarios inferiores a 1 USD. El 40 % de la población mundial dispone solamente del 5 % de los ingresos mundiales y vive con menos de 2 USD diarios. Por otro lado, el 90 % de los habitantes de los países de la OCDE se encuentran entre el 20 % de la población mundial que tiene los ingresos más altos. En el extremo contrario, el 50 % de los habitantes del África subsahariana se encuentran entre el 20 % de menores ingresos. Las 500 personas más ricas del mundo tienen unos ingresos (sin contar activos) que superan los de los 416 millones de personas más pobres.

2.10 La pobreza, el paro y la desigualdad son características comunes de los países de origen de la emigración. La ausencia de un trabajo decente, la crisis económica, la falta de perspectivas de desarrollo, las catástrofes y las enfermedades, las guerras, la corrupción y la ineficiencia de algunos gobiernos, la falta de libertad y de instituciones democráticas, impulsan a abandonar su país a numerosas personas en busca de horizontes con mejores perspectivas. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales consideró, en su informe de 2005 para la ONU, que muchos de los flujos migratorios a gran escala, no deseados y difíciles de gestionar, son el resultado de la falta de desarrollo sostenible y de problemas estructurales en numerosos países.

2.11 Por otro lado, las redes delictivas que explotan la trata y el tráfico ilegal de seres humanos se aprovechan de esta situación para enriquecerse con la inmigración irregular. Por consiguiente, es importante que se emprendan acciones apropiadas y concertadas contra esas crueles redes delictivas que se están aprovechando de la condición de gente inocente. Asimismo, es igualmente importante que entre los países de tránsito y destino se coordinen apropiadamente y con eficacia los controles fronterizos, incluidas las fronteras marítimas.

2.12 La promoción de la paz y de la democracia, del crecimiento económico y social y del desarrollo humano, la lucha contra la pobreza y la desigualdad pueden contribuir de forma importante a reducir la emigración no deseada.

2.13 Pero no son los más pobres los que emigran, pues la emigración es inalcanzable para los más desposeídos. Emigran los que tienen un cierto nivel de ingresos (personales o familiares), una mayor formación, un mayor dinamismo y unas mejores condiciones físicas, muy frecuentemente los más jóvenes. La emigración, al menos en un estadio inicial, contribuye a la pérdida de capital humano de los países de origen.

2.14 Aunque no en todos los casos, la pobreza y la falta de oportunidades está en el origen de la decisión de muchas personas que emigran hacia Europa. La UE tiene que colaborar activamente en la lucha contra la pobreza en los países de origen y aplicar un enfoque integral de la política de inmigración.

2.15 El CESE propone que la Unión Europea y los Estados miembros promuevan un nuevo impulso político a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordados hace siete años en la

⁽¹⁵⁾ Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ONU y que se deben alcanzar en el año 2015. Objetivos que se deben completar con el impulso al trabajo decente que promueve la OIT.

2.16 Los avances son lentos, y la comunidad internacional no está impulsando los compromisos políticos necesarios, por ejemplo son pocos los Estados miembros que cumplen con el compromiso de destinar el 0,7 % de su PIB a la ayuda al desarrollo. La evaluación intermedia que ha realizado el Secretario General de la ONU en 2007 ⁽¹⁶⁾ es decepcionante, los avances son escasos e incluso se ha reducido en un 5,1 % la ayuda al desarrollo entre 2005 y 2006.

2.17 El Comité propone a la Comisión Europea que adopte una agenda precisa para impulsar los ocho objetivos del milenio:

- Ganar al hambre: reducir a la mitad la pobreza extrema, es decir reducir a la mitad el número de personas que viven con menos de un dólar al día.
- Educación universal: garantizar la enseñanza primaria a todos los niños.
- Igualdad: eliminar las desigualdades entre sexos y promover la autonomía de la mujer.
- Mortalidad infantil: reducir en dos terceras partes la muerte de niños menores de cinco años.
- Salud materna: reducir en tres cuartas partes el número de muertes entre mujeres durante el embarazo.
- Pandemias: invertir la tendencia en la propagación de las enfermedades como la malaria o el sida.
- Sostenibilidad: reducir a la mitad el número de personas que no tienen acceso al agua potable y al saneamiento.
- Comercio: establecer un sistema de intercambios multilateral, a la vez que se garantiza la lucha contra la corrupción y la promoción de una buena gobernanza

3. Comercio y desarrollo

3.1 Desde diferentes perspectivas se vincula la apertura comercial con el crecimiento económico, el desarrollo, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. El ejemplo más claro está en las actuales negociaciones que tienen lugar en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La actual ronda de negociaciones — Ronda de Doha — se proclamó como la Ronda del Desarrollo. El mismo objetivo tienen los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, en sus siglas en inglés), negociados como parte integrante del Acuerdo de Cotonú que vincula a la Unión Europea y los países ACP o la reciente comunicación de la Comisión Europea «Hacia una estrategia europea de ayuda al comercio» ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Véase el informe de 2007 de las Naciones Unidas en el su sitio: www.un.org.

⁽¹⁷⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una estrategia europea de ayuda al comercio — contribución de la Comisión, COM(2007) 163 final.

3.2 En ocasiones se vincula la apertura comercial con el desarrollo de los países más pobres, y con la reducción de la inmigración no deseada. En otras, se explica la emigración como consecuencia de la protección de los mercados de los países desarrollados frente a los productos de los países en vías de desarrollo.

3.3 Es preciso considerar la manera en que la promoción del comercio puede contribuir a la reducción de la pobreza en el mundo. El CESE considera que es una referencia fundamental el reciente estudio conjunto realizado por la Oficina Internacional del Trabajo y la OMC «*Commerce et emploi. Un défi en matière de politiques*» de marzo de 2007.

3.4 En la última década, en la que se han reducido notablemente las barreras comerciales, la pobreza ha disminuido a escala mundial. No obstante, esta reducción de la pobreza se ha concentrado en China e India, aunque limitado a algunas regiones y a algunos sectores sociales. Las experiencias en países que han abierto sus economías son dispares. Países que han basado su desarrollo en la exportación textil, no han reducido significativamente la pobreza. En otros, se ha producido solamente un crecimiento de la economía informal. En Asia las diferencias salariales han disminuido entre trabajadores cualificados y no cualificados mientras que en América Latina, aumentaron ⁽¹⁸⁾.

3.5 El CESE considera que, en contra de lo que piensan las élites que dirigen algunos países en vía de desarrollo, no existe contradicción alguna entre desarrollo y derechos humanos. Los estudios existentes indican que ⁽¹⁹⁾ el aumento de las inversiones internacionales y de las exportaciones se produce en los países que democratizan sus sistemas políticos, promueven los derechos laborales y mejoran la protección social. El respeto a las normas internacionales de la OIT para la promoción del trabajo decente, el apoyo al diálogo social de los interlocutores sociales, y al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, son ejemplos de buena gobernanza que el Comité respalda.

3.6 También, una mayor apertura de sus mercados por parte de los países industrializados puede favorecer el desarrollo, aunque no siempre tiene una consecuencia favorable para todos los países, pues sólo los países que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo — con mercados nacionales consolidados, infraestructuras de exportación eficientes y sistemas políticos estables — tienen la capacidad de aprovechar la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias para incrementar su desarrollo y reducir la pobreza.

3.7 Los efectos de la globalización sobre el desarrollo de los países es muy diferente, en función de las políticas que aplican: los avances democráticos y de respeto a los derechos humanos, las mejoras en la educación, en la salud, en las infraestructuras, y en las políticas de empleo, son las políticas que impulsan el crecimiento y reducen la pobreza y las desigualdades sociales.

3.8 El CESE considera que la UE en el marco de las negociaciones de la OMC debe facilitar el incremento del comercio internacional (especialmente entre la UE, África y América Latina), la extensión de la democracia y de los derechos humanos en el mundo.

3.9 La UE tiene acuerdos de asociación con diversos países del mundo: Euromed, ACP, con Rusia y los vecinos del Este, Mercosur, Comunidad Andina, China, India, etc. El Comité, a través de los dictámenes y de los comités mixtos, promueve que estos acuerdos vayan más allá de los asuntos comerciales e incluyan diversos aspectos sociales.

4. La cooperación al desarrollo

4.1 En la política de cooperación para el desarrollo, la UE debe promover que los países receptores realicen políticas públicas de formación y empleo en colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Estas políticas son claves para el desarrollo, junto a la promoción de la paz y el buen gobierno.

4.2 Hasta ahora, las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea han prestado poca atención al papel de las migraciones como factor de lucha contra la pobreza.

4.3 La ayuda oficial al desarrollo se sustenta sobre los principios de justicia social y redistribución de la riqueza. La política de cooperación al desarrollo tiene por objetivo la lucha contra la pobreza y que todas las personas tengan una vida digna. Aunque no pretende directamente ni impulsar ni frenar los movimientos migratorios, luchando contra la pobreza y las desigualdades, puede contribuir a reducir las causas que impulsan a la emigración no voluntaria ⁽²⁰⁾.

4.4 Resulta inaceptable que la política de ayuda al desarrollo se pueda utilizar como elemento de presión en las negociaciones internacionales sobre migraciones tal como algunos líderes europeos plantearon en el Consejo Europeo de Sevilla.

4.5 El CESE considera que la UE puede promover la participación de las comunidades de las diásporas en los proyectos de cooperación. Su contribución puede ser muy importante en la formulación de propuestas y en la evaluación de los resultados, en ocasiones realizadas por expertos de los países donantes que tienen solo un conocimiento parcial de los lugares de recepción.

4.6 La democracia y los derechos humanos, la educación y la formación, la promoción de la autonomía de la mujer, la salud y el medio ambiente son los objetivos prioritarios de la cooperación de la UE. El CESE considera que también es muy importante el fortalecimiento y la promoción de las organizaciones de la sociedad civil.

⁽¹⁸⁾ Informe citado de OIT y OMC.

⁽¹⁹⁾ Informe del Grupo Independiente de Evaluación del Banco Mundial *Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting results* y los informes de la OCDE sobre comercio y trabajo.

⁽²⁰⁾ OXFAM — INTERMON: «Migraciones y desarrollo: el papel de la cooperación» en Estudios nº 8 (2001).

4.7 La creación de redes y comisiones mixtas entre interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil de los países de origen y de acogida pueden ser objeto de las ayudas de la UE. Por ejemplo: la sensibilización de la población es un componente fundamental de las políticas de cooperación al desarrollo. Debería informarse a la opinión pública de los países europeos de acogida, de la cultura, de las condiciones de vida, de trabajo, sociales o políticas de los países de origen de la emigración.

5. Una política europea de inmigración en colaboración con los países de origen

5.1 Resulta sorprendente que los Estados miembros de la UE continúen sin ratificar la «Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares» adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, que está en vigor el 1 de julio de 2003. El CESE ⁽²¹⁾ propone de nuevo que la UE y sus Estados miembros ratifiquen la Convención. El Comité, de acuerdo con los objetivos de los Consejos Europeos de Tampere y de La Haya, considera que el respeto a los derechos humanos y la igualdad de trato debe ser la base de la política europea de inmigración.

5.2 El CESE propone a la Comisión, al Parlamento y al Consejo de la UE, que en el ámbito de la política exterior promuevan **un marco normativo internacional para las migraciones**, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe comprender:

- La Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y sus familiares.
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD).
- La Convención sobre los derechos del niño (CRC).
- Los Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes (C 97 y C 143).
- La declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- El Marco Multilateral de la OIT sobre las migraciones laborales.
- La Declaración de Durban y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de la ONU de 2001 contra el Racismo.

5.3 El diseño actual de las políticas de inmigración se ha centrado en aspectos adecuados, que el CESE ha respaldado,

pero que responden solo a los intereses de los países europeos, en tanto que países receptores: luchar contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, dar satisfacción a las necesidades de nuestros mercados de trabajo y nuestro desarrollo económico; así se consideran los problemas de convivencia o de identidad, se definen las políticas de admisión para atraer a inmigrantes altamente cualificados al tiempo que rechazamos otros. En función de estas consideraciones, los europeos nos dotamos de políticas de inmigración más abiertas o más restrictivas, pero siempre pensando exclusivamente en los efectos que la inmigración tiene en las sociedades europeas.

5.4 Sin embargo, la UE y la mayor parte de los Estados miembros tienen una política de cooperación al desarrollo muy activa; y además Europa tiene acuerdos de vecindad y de asociación con numerosos países del mundo. Pero, sin embargo, estas políticas se han aplicado anteriormente con una relación insuficiente con la política de inmigración, como si fueran compartimentos estancos, pensando de manera equivocada que se puede tener una política migratoria sin la colaboración de los países de origen.

5.5 Son numerosos los estudios acerca de los efectos que las migraciones tienen para los países en desarrollo. De todos los informes se desprende una conclusión general: la contribución de los migrantes es positiva para el desarrollo económico y social de los países de origen, aunque para algunos países también tiene ciertos efectos negativos. Entre los positivos se destaca la importancia de las remesas y entre los negativos la fuga de cerebros y la pérdida de recursos humanos.

5.6 El CESE apoya un nuevo enfoque para las políticas europeas: que la política de inmigración se gestione en colaboración con los países de origen, para que las migraciones sean un factor de desarrollo para esos países. Ello supone replantear muchos aspectos de esas políticas, incluso los que se refieren a los criterios de admisión, o las posibilidades de movilidad de los inmigrantes.

6. Las migraciones son positivas tanto para los países de origen como para los de acogida

6.1 Los beneficios de la inmigración para los países receptores han sido ampliamente expuestos en otros dictámenes del CESE. En el caso de los países europeos, la inmigración ha venido a satisfacer las necesidades de los mercados de trabajo a causa de la evolución demográfica ⁽²²⁾. Los inmigrantes ocupan los puestos de trabajo que no son cubiertos por los trabajadores autóctonos, y contribuyen al desarrollo económico, a la creación de empleo y al progreso social. Como señala el Informe del Secretario General en la celebración del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el

⁽²¹⁾ Dictamen de iniciativa CESE de 30 de junio de 2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS) (DO C 302 de 7.12.2004).

⁽²²⁾ Véase el dictamen del CESE de 9 de junio de 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).

Desarrollo, «los inmigrantes favorecen el crecimiento económico en los países de acogida al mantener la viabilidad de actividades económicas que, de no ser por ellos, se externalizarían; y lo impulsan también al aumentar la población activa y el número de consumidores, y al aportar su capacidad empresarial»⁽²³⁾. El Comité ha propuesto también que la UE refuerce las políticas de integración⁽²⁴⁾. Las migraciones pueden ser positivas para todos: para los migrantes, para las sociedades de acogida y para los países de origen.

6.2 Para los países en desarrollo, la emigración permite la salida de los excedentes de mano de obra con la consiguiente reducción del desempleo, y supone un importante mecanismo de alivio de la pobreza debido a la magnitud de las remesas que envían los emigrantes a sus familias. Por otra parte, los emigrantes, cuando retornan, juegan un papel cada vez más importante de dinamización económica en la medida en que intervienen como empresarios o promotores de pequeños negocios y transmiten nuevos conocimientos y tecnologías. Pero también hay efectos negativos como la pérdida de los jóvenes más formados y más emprendedores.

6.3 El CESE propone que a través de la colaboración con los países de origen se multipliquen los efectos positivos y se limiten los negativos. Este es uno de los desafíos de nuestro tiempo. En el Informe final de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales se señalaba que el desafío de hoy consiste en formular políticas que multipliquen las ventajas de las migraciones en los países de origen, limitando sus consecuencias negativas; se señalaba también que las migraciones deben formar parte de las estrategias de desarrollo nacionales, regionales y mundiales, y que para alcanzar este objetivo, los países receptores han de reconocer claramente que también son beneficiosas para ellos⁽²⁵⁾.

6.4 La migración no puede ser un motor de desarrollo de manera aislada de otros factores políticos, económicos y sociales. Por eso el CESE considera que es preciso que la UE disponga de un nuevo enfoque de la política de inmigración y de desarrollo, en cooperación con los países de origen, promoviendo el desarrollo a través de procesos de cambios estructurales que favorezcan la democracia y el buen gobierno y ayuden a reducir la desigualdad, mejorar el capital humano y las infraestructuras necesarias para que el desarrollo sea sostenible.

7. Los beneficios de las remesas

7.1 Las remesas son recursos personales de los inmigrantes, pero para algunos países de origen han adquirido una gran importancia como fuente de ingresos. Las cifras hablan por sí

solos: en 2005, según estimaciones del Banco Mundial, las remesas que recibían los países en desarrollo ascendían a 167 000 millones de dólares (cuando en 1990 las mismas estimaciones las situaban en 69 000 millones). El Secretario General de la ONU ha afirmado que en el año 2006 los emigrantes enviaron 264 000 millones de dólares. Esa cantidad es casi el cuádruplo de la ayuda oficial al desarrollo. En algunos países también es superior a las inversiones extranjeras.

7.2 Las remesas constituyen una ayuda continuada y estable al mantenimiento familiar. Los inmigrantes y sus familias son los principales protagonistas de estas transferencias internacionales de dinero. En Europa entre el 60 % y el 70 % de los inmigrantes envían dinero a sus familias. Principalmente se invierten en consumo directo, pero no sólo de productos materiales, ya que buena parte de lo recibido por las remesas se gasta en educación y salud, lo que comporta la mejora del capital humano. La economía de los lugares en los que se reciben las remesas se ve beneficiada por el aumento del consumo y por la inversión en pequeños negocios. La circulación de más dinero también beneficia el desarrollo del sector financiero. Los ingresos en divisas europeas también ayudan al equilibrio financiero de los países de origen.

7.3 Pero junto a los beneficios también pueden producirse problemas: algunos productos de consumo suben de precio, y aumentan las dificultades para las familias que no reciben remesas; algunos cultivos y algunos sectores de la producción (los de menor rentabilidad) se abandonan, como también se abandonan determinados puestos de trabajo, porque los ingresos que aportan son muy pequeños al ser comparados con los de las remesas.

7.4 Estos problemas han de ser tenidos en cuenta, pero la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales concluyó que, en conjunto, constituyen un importante factor positivo para los países en desarrollo: «Los envíos de dinero por conductos oficiales proporcionan una importante fuente de divisas a los países destinatarios, realzan la capacidad del sector financiero, ayudan a atraer inversiones adicionales y proporcionan cierto aplacamiento para los préstamos soberanos»⁽²⁶⁾.

7.5 En necesario reducir las vías informales de las transferencias, pues conllevan mayores costes y riesgos. En muchas ocasiones se crean redes informales como consecuencia de la ausencia de instituciones financieras competitivas en las zonas más remotas. El CESE considera que para optimizar el beneficio para los países de origen, es necesario abaratar el coste de la intermediación financiera de las remesas. En numerosas ocasiones estos costes son exagerados y no se corresponden con el coste de otras transacciones económicas internacionales. Los expertos calculan que el coste varía notablemente de unas regiones a otras, por ejemplo las transferencias desde España a América Latina y el Caribe cuestan el 2 %; y sin embargo, entre 8 % o 10 % desde Europa a la mayoría de los países de África.

⁽²³⁾ Véase: Naciones Unidas A/60/871. 2006. *Migración internacional y desarrollo. Informe del Secretario General*.

<http://daccess-ods.un.org/TMP/9671214.html>.

⁽²⁴⁾ Véanse el Dictamen de iniciativa CESE de 21 de marzo de 2002 sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS, coponente: Sr. MELÍCIAS (DO C 125 de 27.5.2002), Dictamen de iniciativa CESE de 13 de septiembre 2006 sobre «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS), DO C 318 de 23.12.2006. y la Conferencia, organizada conjuntamente con la Comisión Europea en septiembre de 2002 sobre la integración.

⁽²⁵⁾ Véase: Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. 2005. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. <http://www.gcim.org/en/>.

⁽²⁶⁾ Véase: Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. 2005. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. <http://www.gcim.org/en/>.

Las autoridades y los supervisores europeos del sector financiero deben impulsar un comportamiento ético y socialmente responsable de los bancos europeos para reducir los costes de las remesas. También es necesario la mejora de la eficiencia de los bancos en los países de origen, que en muchos casos tiene una estructura y unas garantías insuficientes. Europa debe promover acuerdos entre el sector financiero de ambos lados, bajo la mediación de los gobiernos y las organizaciones internacionales, para reducir el coste final de las transferencias. Los bancos pueden impulsar sistemas de buenas prácticas a través de acuerdos de responsabilidad social.

7.6 La Comisión ha anunciado la elaboración de una Directiva para obligar a los prestadores de servicios financieros a tener una mayor transparencia en las comisiones que cobran a sus clientes. En relación con las remesas, esta Directiva debe ser muy exigente para terminar con los excesos actuales. Los reguladores de los sistemas financieros deben vigilar también para que no se apliquen en las intermediaciones tipos de cambio inadecuados que encarecen abusivamente el coste final de las remesas.

7.7 El CESE propone que se utilicen las remesas para fomentar la inversión en actividades económicas y sociales. Los bancos, en colaboración con las autoridades locales, pueden desarrollar nuevos sistemas de créditos vinculados a las remesas, para financiar actividades económicas e iniciativas empresariales. Para ello, es necesario que el sector financiero local tenga una estructura y una solvencia adecuada.

7.8 Los gastos en educación y en sanidad son las inversiones más importantes de las familias que reciben las remesas. Es necesario promover instrumentos financieros, de aseguramiento y de crédito vinculados a las remesas con el objetivo de alcanzar logros educativos y de salud más altos.

8. Las diásporas como redes transnacionales

8.1 En el mundo globalizado de las últimas décadas se ha producido un significativo aumento de las migraciones internacionales: ha crecido con fuerza el número de migrantes ⁽²⁷⁾, ha crecido el número de países emisores, ha crecido el de países receptores y ha crecido el de países que son a su vez emisores y receptores. Este aumento de las migraciones se da en un contexto que lo facilita: el abaratamiento del transporte y de las comunicaciones. Hoy es más fácil (si se salvan los controles fronterizos) desplazarse internacionalmente, y hacerlo incluso entre los puntos más distantes del planeta.

8.2 El abaratamiento de los viajes, especialmente en el tráfico aéreo, junto a los actuales sistemas de comunicación telefónica y electrónica, están permitiendo el aumento sin precedentes de la comunicación y de las relaciones entre las personas, entre los

puntos de origen y los de destino de las migraciones. Personas que emigraron y se dispersaron por diversos lugares de destino, mantienen hoy una relación en red mucho más estrecha y fluida que la que podían mantener años atrás.

8.3 Las redes de emigrantes desempeñan cada vez un mayor papel en los procesos migratorios: las redes ayudan a las personas a decidir su proyecto migratorio, facilitan el viaje y el tránsito; y también ayudan en la acogida en el país de destino, en el acceso a la vivienda y en la búsqueda de empleo.

8.4 Los emigrantes están favoreciendo los negocios en los lugares de origen. Por ejemplo, muchos de los comercios que los inmigrantes crean en los lugares de destino importan productos de los países de origen, favoreciendo así su producción y comercialización. El aumento de los viajes potencia sus empresas de transporte. En muchas ocasiones, cuando los inmigrantes alcanzan una posición económica fuerte en el país de destino, realizan inversiones directas en el de origen: de esta manera se están desarrollando muchos negocios en algunas regiones de China y en el sector informático en India y Pakistán. También muchos inmigrantes impulsan actividades económicas y negocios en África y en América Latina.

8.5 Cada vez más empresas internacionales contratan a personas de origen inmigrante para implantar sus negocios en el país de origen. Son numerosas las empresas multinacionales europeas que reclutan entre los inmigrantes sus directivos y sus técnicos con el objetivo de internacionalizar sus actividades.

8.6 Las diásporas, organizadas en redes transnacionales, pueden también ayudar a que parte de las remesas se canalicen hacia actividades económicas y para proyectos empresariales. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la UE pueden colaborar con las redes de inmigrantes, pues estas redes constituyen oportunidades para canalizar con eficacia las ayudas y multiplicar la capacidad de inversión de las diásporas.

8.7 Las diásporas en determinados lugares, funcionando en forma de red, están invirtiendo en sus países de origen. Hay proyectos ejemplares, como el programa «tres por uno» que se desarrolla en México, que consiste en que las asociaciones de migrantes originarios de una misma localidad invierten en proyectos para el desarrollo de ésta, pero por cada dólar que las asociaciones envían, pone otro cada uno de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal ⁽²⁸⁾.

8.8 La UE debe apoyar a las redes transnacionales de las diásporas porque es una forma de favorecer el desarrollo de los países de origen. Las asociaciones en red de una misma ciudad de origen, pueden canalizar de manera colectiva algunas inversiones que se pueden multiplicar con las aportaciones europeas y nacionales.

⁽²⁷⁾ En 1990 había 155 millones de migrantes y en 2005 se habían convertido en 191 millones.

⁽²⁸⁾ Véase: Naciones Unidas A/60/871, 2006: 71. *Obra citada.*

8.9 La Comisión Europea y los Estados miembros, en colaboración con los países de origen y las organizaciones de la sociedad civil, deben promover entornos favorables que permitan a las diásporas optimizar el impacto que para el desarrollo ejercen sus actividades. El Comité propone que parte de los fondos públicos de la UE y de los Estados miembros se dirija a las actividades de desarrollo promovidas por las comunidades de las diásporas. La colaboración pública-privada es fundamental para el éxito del desarrollo de las actividades económicas y sociales. Algunos ejemplos de buenas prácticas:

8.9.1 IntEnt, con sede en los Países Bajos, ha apoyado durante los últimos diez años a casi 2 000 empresarios de la diáspora de Surinam, Ghana, Marruecos, Antillas y Turquía, movilizando 12,5 millones de euros para crear 200 empresas, que han empleado a 840 personas en sus países de origen.

8.9.2 Formado en 1986 en Marsella, Migrations & Développement apoya a diversas organizaciones de inmigrantes marroquíes (incluyendo a jóvenes franceses de origen marroquí) para movilizar ayudas para sus lugares de origen en Marruecos. Miles de inmigrantes de la diáspora han contribuido financieramente a diversos proyectos, y 300 de ellos se involucraron directamente en la implementación, beneficiando a más de 50 000 personas en Marruecos.

8.9.3 Las entidades de la diáspora del Reino Unido han estado a la vanguardia de la campaña RemitAid⁽²⁹⁾ para la desgravación fiscal de las remesas colectivas enviadas para el desarrollo de los países de origen. El marco RemitAid da soporte a las iniciativas de desarrollo de las diásporas a través de un capital común construido con las devoluciones de impuestos de las remesas (similar al esquema grift-aid que aplica desgravación fiscal para donaciones caritativas domésticas).

8.9.4 La Organización filipina para Migración y Desarrollo (Philcomdev) es una red recientemente formada de organizaciones de emigrantes y familiares, ONG, cooperativas, sindicatos, organizaciones de microfinanzas, empresas sociales, redes en las Filipinas y en el extranjero, que se actúan en los asuntos de la migración y el desarrollo en su país.

8.10 En el marco de las ayudas europeas al desarrollo se deben apoyar también el comercio hacia Europa de los productos que provengan de los países de origen y sean canalizados a través de los sistemas de «comercio justo» por las redes de las diásporas.

8.11 El CESE propone que se apoye también la inversión directa, tanto de migrantes individuales como de sus asociaciones. La inversión en proyectos del sector turístico o en la agricultura, por ejemplo, ofrecen amplias posibilidades de desarrollo en muchos lugares de origen. Los créditos, concedidos a migrantes o a asociaciones de las diásporas para proyectos comerciales o de inversión directa en origen, son una forma de

apoyo que debe ser potenciada en los países europeos a través de las políticas de cooperación.

9. El retorno y la ampliación de las posibilidades de circulación, como forma de recuperación de capital humano

9.1 Parte de los migrantes internacionales son trabajadores cualificados o altamente cualificados. Ello conlleva uno de los efectos más negativos de las migraciones para los países en desarrollo: la pérdida de «cerebros». No todos los países emisores sufren de la misma forma los daños de la llamada fuga de cerebros, pero, para algunos, constituye un auténtico desastre. Como señala el informe SOPEMI, «entre el 33 % y el 55 % de las personas muy instruidas de Angola, Burundi, Ghana, Kenya, Mauricio, Mozambique, Sierra Leona, Tanzania y Uganda viven en países de la OCDE»⁽³⁰⁾. El sector de la sanidad en África es uno de los más castigados por este aspecto, como también lo es el de la educación.

9.2 Hay países emisores en los que el efecto de la emigración de titulados y trabajadores altamente cualificados no es tan negativo. La salida, por ejemplo, de trabajadores especializados en las tecnologías de la información de India y Pakistán no tiene repercusiones negativas, porque estos países tienen un sistema educativo de formación de informáticos muy potente y no se ven privados de ellos.

9.3 La emigración de «cerebros», cuando no tiene grandes dimensiones puede, incluso, resultar beneficiosa para el país emisor porque siempre se producen procesos de retorno o de circulación que favorece la aportación de nuevos conocimientos, tecnologías, y de proyectos empresariales. Así está ocurriendo en países como Brasil o India. Pero son muy numerosos los países para los que el drenaje de cerebros supone una pérdida insustituible de especialistas y profesionales cualificados.

9.4 Este drenaje de cerebros está beneficiando a los países europeos de acogida. Desde el año 2002, en distintos países europeos, han ido modificándose las legislaciones de inmigración para facilitar la entrada de trabajadores muy cualificados.

9.5 También la Unión Europea va a impulsar una política de inmigración selectiva: el Plan en Materia de Inmigración Legal⁽³¹⁾ prevé la elaboración de una directiva específica para la admisión de trabajadores muy cualificados, que la Comisión presentará en septiembre y sobre la que el Comité elaborará un dictamen. Sin embargo, no está previsto elaborar una Directiva general de admisión. A pesar de las críticas que han recibido por parte del CESE y por el Parlamento Europeo⁽³²⁾, estas políticas de «inmigración selectiva» se van a desarrollar en Europa, con el riesgo de agravar los problemas para algunos países. El Comité sin embargo opina que esta legislación debería ser favorable para todos: para los países de origen y de acogida y para los inmigrantes mismos.

⁽³⁰⁾ Véase: SOPEMI 2005, OCDE.

⁽³¹⁾ COM(2005) 669 final de 21 de diciembre de 2005.

⁽³²⁾ 2005/2244(INI) y Dictamen CESE de 9 de junio de 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.

⁽²⁹⁾ Véase: www.RemitAid.org.

9.6 La coherencia entre las políticas migratorias y las de cooperación al desarrollo exige que los países receptores afronten con decisión y con rigor el problema del drenaje de cerebros. Para ello, el primer aspecto a considerar es que los problemas que origina para el país de origen la salida de trabajadores especializados podrían convertirse en beneficios si esos trabajadores vuelven con nuevos conocimientos útiles para las empresas, la economía o los servicios públicos de su país. Los migrantes retornados pueden ser un vehículo de transferencia, no solo de conocimientos y tecnologías, sino también de inversiones.

9.7 Favorecer el retorno resultará, desde esta perspectiva, favorable al desarrollo de los países de origen. Debe ser un retorno plenamente voluntario, que se produce cuando el trabajador cualificado encuentra condiciones favorables para seguir desarrollando su actividad profesional en su país de origen. El reto, por tanto, está en crear esas condiciones favorables.

9.8 Para favorecer el retorno voluntario de los trabajadores cualificados es preciso que la vuelta al país de origen no suponga la pérdida de su permiso de trabajo y residencia en Europa (o de la nueva ciudadanía adquirida). Solo de esta manera será posible una inmigración circular.

9.9 El retorno se favorece también transfiriendo al país de origen los derechos sociales de los retornados. Hay que lograr que funcione correctamente la transferencia de pensiones y la de derechos de seguridad social, incluida la atención sanitaria. El Informe del Secretario General en la celebración del Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración Internacional y Desarrollo señalaba que la gran mayoría de los migrantes internacionales se encuentran con obstáculos a la transferibilidad de las pensiones; y aunque que se han realizado numerosos acuerdos bilaterales, propone que se elabore un marco internacional más garantista. El convenio de la OIT nº 157 (1982) sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social sólo ha sido ratificado por tres países (España, Filipinas y Suecia) ⁽³³⁾. El Comité propone a los demás Estados miembros a que ratifiquen el Convenio 157 de la OIT.

9.10 A través de las políticas europeas de cooperación al desarrollo, se han de adoptar programas para evitar el drenaje de cerebros y para facilitar el retorno voluntario de los trabajadores cualificados, e invertir en los países de origen en los sectores y actividades de alta calificación.

9.11 El CESE está de acuerdo con la Comisión que ha propuesto que los Estados miembros elaboren códigos de buenas prácticas para gestionar la admisión de inmigrantes muy cualificados en colaboración con los países de origen.

9.12 La UE debe colaborar muy activamente en la formación de los jóvenes en los países de origen de la inmigración. Esos países sufren la pérdida de gran parte de su capital humano

mejor formado, que es aprovechado por las sociedades europeas. La cooperación en formación es una manera justa de compensación con esos países que de esta manera podrán disponer en el futuro del capital humano que precisan para su desarrollo.

9.13 El CESE quiere destacar la importancia de los convenios y asociaciones con los países de origen que pueden desarrollar las Universidades europeas, los hospitales, las empresas y los centros tecnológicos y de investigación, con el objetivo de que algunos profesionales muy cualificados desarrollen su actividad en los países de origen, con salarios, derechos sociales y medios profesionales comparables a los europeos.

10. Una política de admisión de inmigrantes coherente con los objetivos del desarrollo: Acoger es contribuir al desarrollo

10.1 La Unión Europea y los Estados miembros deben modificar las políticas de admisión para permitir la inmigración legal de inmigrantes a través de procedimientos flexibles y transparentes. El CESE ya ha propuesto a la Comisión en el Dictamen sobre el Libro Verde ⁽³⁴⁾ que son necesarias políticas abiertas para la admisión, tanto de los trabajadores muy cualificados como los de menor calificación. Aunque comprendiendo la posición adoptada por algunos Gobiernos, el Comité ha propuesto también que los Estados miembros pongan fin al período transitorio que limita la libertad de residencia y trabajo de los ciudadanos de algunos de los nuevos Estados miembros.

10.2 Se debe reducir la inmigración irregular con políticas dirigidas hacia el interior de Europa, como por ejemplo luchando contra el empleo de inmigrantes irregulares a través de una legislación comunitaria ⁽³⁵⁾ que el Comité examinará en otro dictamen que está en proceso de elaboración, el control de las fronteras y la lucha contra el tráfico de seres humanos, y la cooperación con los países de origen y de tránsito. La UE ha de ser solidaria compartiendo los gastos con los países del sur de Europa que tienen que gestionar la llegada masiva de inmigrantes irregulares y realizar numerosas operaciones de salvamento marítimo y de acogida y atención humanitaria. En circunstancias excepcionales también será necesario regularizar la situación legal de las numerosas personas «sin papeles» que se encuentran en la UE, que son víctimas de explotación laboral y que no pueden participar en las políticas de integración.

10.3 Entre las políticas de admisión más flexibles es necesario promover los sistemas de migración temporal y la circulación de los inmigrantes, tanto para los trabajadores muy cualificados como para los de menor calificación.

⁽³³⁾ Véase: Naciones Unidas A/60/871, 2006: 80. *Obra citada.*

⁽³⁴⁾ Véase el dictamen del CESE del 10 de diciembre de 2003 sobre «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo» (ponente: Sr. PARIZÁ CASTAÑOS), en el DO C 80 de 30.3.2004.

⁽³⁵⁾ Véase la Propuesta de Directiva de 16 de mayo de 2007 sobre sanciones mínimas para empresas que emplean trabajadores inmigrantes irregulares (COM(2007) 249 final).

10.4 Para que sea realista un sistema de inmigración temporal es necesario que la legislación comunitaria ofrezca permisos de corta duración muy flexibles, combinados con procesos de retorno y garantías para nuevas contrataciones en años sucesivos. De esta manera muchos de los inmigrantes usarán los canales legales y no permanecerán en Europa de manera irregular cuando finalice su permiso de residencia.

10.5 El CESE anima a que la UE y los Estados miembros acuerden con los países de origen procedimientos de inmigración circular que facilite la movilidad de la inmigración a través de procedimientos flexibles y transparentes. Estos acuerdos tienen que ser equilibrados, en el interés de ambas partes, con el objetivo de que la inmigración sea también un factor de desarrollo para los países de origen.

10.6 También pueden ser útiles procedimientos de admisión temporal que incluyan convenios de formación y de reconocimientos de calificaciones profesionales, de esta manera los inmigrantes temporales que trabajen en Europa podrán mejorar su calificación profesional, y tras el retorno, ampliar sus oportunidades laborales y contribuir al desarrollo económico y social de los países.

10.7 La rigidez actual de las legislaciones europeas constituye un gran obstáculo para la inmigración circular. Para facilitar la circulación de los inmigrantes, el retorno y el desarrollo de iniciativas empresariales en el país de origen, la legislación europea de inmigración debe permitir el mantenimiento a largo plazo del derecho a la residencia permanente.

10.8 Para ello, el CESE propone que la Directiva del estatuto del residente de larga duración sea modificada para que el período de tiempo en que los residentes conserven su derecho permanente, pase del año actual a los cinco años. En el Dictamen, el CESE ⁽³⁶⁾ consideró que un año (o dos, como figuraba en la propuesta inicial de la Comisión) era un plazo de tiempo demasiado corto para que muchos inmigrantes decidiesen afrontar el reto de iniciar un proyecto profesional de retorno en su lugar de origen.

10.9 Ahora, cuando la UE está impulsando un enfoque global para la política de inmigración, considerando la coherencia entre las políticas de inmigración con las de desarrollo, es necesario que toda persona con residencia de larga duración en un Estado miembro, pueda volver a su país de origen y no pierda su derecho de residencia durante al menos cinco años.

11. Promover la migración circular y las asociaciones de movilidad

11.1 La Comisión Europea ha publicado en mayo una importante Comunicación ⁽³⁷⁾ sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países. A pesar de que el presente dictamen es de iniciativa, constituye también la contribución del CESE al debate abierto por la Comisión. En

distintos apartados del dictamen se encuentran las propuestas del CESE a algunas de las cuestiones que la Comisión plantea en su Comunicación.

11.2 La Comunicación se divide en dos partes, la primera plantea la conveniencia de desarrollar asociaciones de movilidad con terceros países y la segunda se refiere más específicamente a la migración circular.

11.3 El Comité apoya la propuesta de **las asociaciones de movilidad**, para que la UE y los Estados miembros ofrezcan oportunidades para la inmigración legal, a través de procedimientos flexibles y transparentes. Las asociaciones se plantean sobre la base de compromisos, tanto de los países emisores de migrantes, como de los Estados miembros de la UE.

11.4 Los compromisos que se exigen a los emisores son los que ya se vienen planteando en relación con la lucha contra la inmigración irregular, y son muy precisos: readmisión, control de fronteras, seguridad de los documentos de viaje, lucha contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos, etc. Es importante que dichos países respeten sus obligaciones internacionales en el marco del Acuerdo de Cotonú y, en particular, las disposiciones del artículo 13. El Comité considera que algunos países que tienen un «estado débil» van a tener muchas dificultades para cumplir estas condiciones, y por ello propone que las asociaciones de movilidad se adapten a las características de cada país de origen, con flexibilidad.

11.5 Los compromisos para los Estados miembros pueden ser entre otros de cuatro tipos:

11.5.1 En primer lugar, los de ofrecer mejores oportunidades de migración legal, respetando el principio de preferencia comunitaria para los ciudadanos de la UE, que el Comité comparte. El CESE está de acuerdo en que varios Estados miembros (cooperación reforzada) puedan ofrecer a los países de origen, una oferta conjunta, y que esta oferta de asociación sea de la UE, a través de cuotas y de instrumentos de adaptación a los mercados de trabajo europeos.

11.5.2 En segundo lugar, la Comisión europea y los Estados miembros proporcionarán a los terceros países asistencia técnica y financiera para gestionar los flujos de migración legal. El Comité considera que los fondos comunitarios disponibles en el programa temático sobre migración y asilo serán insuficientes, y por lo tanto propone a la Comisión, al Parlamento y al Consejo un aumento importante de estos fondos en el futuro.

11.5.3 En tercer lugar, el Comité también comparte que las asociaciones de movilidad, de acuerdo con los países de origen, podrán desalentar la inmigración de algunas profesiones para evitar la fuga de cerebros (por ejemplo entre los sanitarios de algunos países europeos). Los acuerdos deberán favorecer la inmigración circular así como el retorno de los inmigrantes temporales.

⁽³⁶⁾ Véase el dictamen del CESE del 3 de octubre de 2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS) (DO C 36 de 8.2.2002).

⁽³⁷⁾ COM(2007) 248 final, «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países».

11.5.4 Y, en cuarto lugar, la UE y los Estados miembros mejorarán los procedimientos de expedición de visados para estancias de corta duración. El CESE ha propuesto en diversos dictámenes que es preciso mejorar la organización de los servicios consulares de los Estados miembros de la UE en los países de origen; que las Delegaciones de la Comisión colaboren con los Estados miembros en los asuntos de las migraciones; y que se utilice la red EURES para conocer las demandas de empleo existentes en la UE. El Comité comparte la propuesta de la Comisión para que se puedan producir cooperaciones reforzadas entre varios Estados miembros al abrir centros comunes de solicitud de visados, y que se refuercen las instrucciones consulares comunes para expedir visados de entradas múltiples para los nacionales de terceros países que necesiten viajar frecuentemente, y que se faciliten los visados para algunas categorías de personas definidas en los acuerdos de movilidad.

11.6 La Comisión plantea la conveniencia de facilitar la **inmigración circular**. El CESE considera que las actuales legislaciones de inmigración son muy rígidas y no son satisfactorias ni para los inmigrantes, ni para los países de origen, ni para los países europeos de acogida. En diversos Dictámenes el CESE ha propuesto legislaciones más flexibles, para facilitar sistemas de inmigración circular que sean respetuosos con la voluntad de las personas. Los derechos fundamentales de los inmigrantes deben estar plenamente protegidos, especialmente los derechos sociales y laborales y el derecho a vivir con la familia.

11.7 La Comisión propone dos formas de inmigración circular: la de los nacionales de terceros países establecidos en la UE, para que puedan desarrollar actividades en su país de origen conservando su derecho a la residencia en un Estado miembro. Y la migración circular para personas que residen en un tercer país, para que vengan a la UE a trabajar, estudiar o formarse, o una combinación de las tres cosas, y cuando termine su permiso, regresen al país de origen, conservando la posibilidad de regreso a la UE a través de procedimientos simplificados de admisión.

11.8 El Comité considera que sólo se construye un sistema de migración circular cuando los migrantes, temporales o no, que han retornado a su país de origen, tienen la posibilidad de volver legalmente al Estado europeo en el que residieron. Potenciar la migración circular es, sobre todo, establecer mecanismos para que la vuelta al país europeo de residencia sea se realice de manera flexible.

11.9 El CESE está de acuerdo con la Comisión en su propuesta para elaborar un marco legislativo de la UE que promueva la inmigración circular. Para ello habrá que modificar algunas Directivas que están en vigor, y acordar criterios adecuados para la elaboración de las nuevas Directivas previstas en el programa legislativo, tales como:

11.9.1 Propuesta de Directiva sobre la admisión de inmigrantes con alto nivel de formación: el Comité considera adecuada la propuesta de la Comisión para facilitar aún más los procedimientos de admisión para las personas que ya hayan residido legalmente en la UE durante cierto tiempo (para un trabajo, estudios u otros tipos de formación altamente cualificados).

11.9.2 Propuesta de Directiva sobre la admisión de inmigrantes estacionales: El Comité propone que se elabore un permiso plurianual de residencia/trabajo para inmigrantes estacionales, que permita su regreso durante cinco años seguidos, que puedan ser prorrogados a otros cinco, para realizar el trabajo estacional.

11.9.3 Propuesta de Directiva sobre la admisión de las personas en prácticas remuneradas: El Comité considera que es positivo para la formación de los nacionales de terceros países y para el desarrollo de su país, facilitar la posibilidad de que vengan a Europa para un período de formación, y de esta manera contribuir a fomentar la circulación de cerebros y la transferencia de conocimientos. Para incrementar la circularidad, la propuesta podría prever la posibilidad de que las personas que hayan estado anteriormente en un período de formación regresen durante períodos limitados (entre 1 y 5 años) para recibir formación adicional, cuando así proceda para mejorar sus calificaciones.

11.9.4 El CESE propone a la Comisión que promueva algunas modificaciones a varias Directivas en vigor para favorecer la migración circular: Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración: Actualmente la Directiva estipula que, por regla general, el estatuto de residente de larga duración se retirará en caso de ausencia de más de 12 meses consecutivos del territorio de la Comunidad. La Comisión propone ampliar este período a dos o tres años, y el Comité considera que cinco años es un período de tiempo más adecuado.

11.9.5 Directiva 2004/114/CE relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado, y Directiva 2005/71/CE relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica: el Comité está de acuerdo en modificar esta Directiva para introducir permisos de residencia de múltiple entrada que permitan al titular ausentarse del territorio de la UE durante largos períodos sin perder su derecho de residencia. También es adecuado convertir las cláusulas opcionales de estas Directivas, que permiten a los Estados miembros disponer procedimientos simplificados o acelerados de admisión para las personas que hayan trabajado anteriormente como investigadores o que hayan estudiado en la UE, en un derecho para que dichas personas tengan acceso a procedimientos rápidos, siempre que vuelvan posteriormente a su país de origen al final de su permiso. El Comité también está de acuerdo vincular las dos Directivas, permitiendo una admisión más fácil como investigador (con un número menor de condiciones previas) a los nacionales no pertenecientes a la UE que hayan sido admitidos anteriormente como estudiantes y que, después de sus estudios, hayan regresado debidamente a su país de origen. Este concepto podría ampliarse para permitir a los estudiantes que soliciten la admisión como investigadores mientras estén aún residiendo en el Estado miembro en el que estudian, a condición de que presenten la solicitud antes de que expire su permiso de estudios.

11.10 El CESE considera que es necesario garantizar que la inmigración circular cumpla sus objetivos y reporte beneficios a largo plazo, a través de incentivos para promover la circularidad, garantizar el éxito del regreso, evaluar la aplicación de los procedimientos y reducir el riesgo de fuga de cerebros a través de la colaboración con los terceros países.

11.11 La circulación de cerebros también requiere que se resuelva uno de los problemas más importantes que padecen muchos inmigrantes en Europa: el no reconocimiento de las titulaciones académicas y profesionales. La circulación de estas personas entre el país de origen y el de acogida mejorará cuando en Europa se reconozcan las titulaciones. El Comité propone que, a pesar de las dificultades existentes, se progrese en la negociación de acuerdos para el reconocimiento de las titulaciones entre la UE y los países de origen de la mayor parte de los flujos migratorios.

11.12 Igualmente para que pueda funcionar adecuadamente un sistema de inmigración circular es preciso que se garanticen los derechos de pensión y de seguridad social que los inmigrantes hayan adquirido, para lo que habrá que negociar los convenios de reciprocidad entre los Estados miembros de la UE y los países de origen, así como la ratificación del Convenio n° 157 de la OIT.

11.13 El Comité propone que en las asociaciones de movilidad que se van a adoptar, la UE proponga estos capítulos, para facilitar el reconocimiento de las titulaciones profesionales y las garantías sobre los derechos de pensión.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

12. El Foro Global sobre migración y desarrollo

12.1 En Bruselas se celebró el 10 de julio la Conferencia intergubernamental Foro Global sobre migración internacional y desarrollo, bajo la presidencia del Secretario General de la ONU, el Sr. Ban Ki-moon con la participación de más de 800 delegados de más de 140 países, continuando la cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2006.

12.2 El CESE participó el 9 de julio en el día de la sociedad civil, a través del ponente de este Dictamen. Las conclusiones, que el Comité comparte en sus líneas generales, se encuentran en el sitio web de la conferencia ⁽³⁸⁾. El año próximo el Foro Global se reunirá en Manila y deberá contar con la participación del Comité.

12.3 El Comité anima a los Gobiernos de la Unión Europea y a la Comisión a que sigan comprometidos activamente en el marco de las Naciones Unidas para que la cuestión migratoria forme parte importante de la agenda internacional; para que se garanticen los derechos humanos de los migrantes a través de un marco normativo internacional; y para que la gestión compartida entre los países de origen y de destino de los procesos migratorios, ayude al desarrollo económico y social de la humanidad.

12.4 A través de este dictamen el Comité emite una primera opinión sobre la inmigración circular, que se completará en el futuro a través de nuevos dictámenes.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁸⁾ Solo están disponibles en inglés (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf) y en español (http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo»

COM(2007) 46 final — 2007/0020 (COD)

(2008/C 44/22)

El 19 de marzo de 2007, 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 2 de octubre de 2007 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 77 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen del dictamen

1.1 El Comité aprueba el Reglamento propuesto y su fundamento jurídico. La propuesta responde a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y permite la recogida de estadísticas útiles para la elaboración de la Estrategia comunitaria sobre salud y seguridad en el trabajo, que requiere un marco jurídico europeo claro.

1.2 El Comité destaca la importancia de las definiciones y sistemas de reconocimiento comunes, especialmente debido a la movilidad de los trabajadores, respecto de:

- los accidentes laborales y los accidentes durante el desplazamiento,
- las enfermedades profesionales causadas por las condiciones laborales o los productos,
- la incapacidad e invalidez parcial o permanente causadas por los accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo, así como los días de trabajo perdidos.

1.3 En los datos del número de personas afectadas por categoría de siniestro, el Comité considera útil que se indique el sexo y la edad de las víctimas, así como, en la medida de lo posible, la naturaleza de su vínculo contractual. Debe prestarse especial atención a la confidencialidad de los datos personales recogidos.

1.4 El Comité considera que debería intensificarse la cooperación con la OIT y la OMS. A juicio del Comité, el Reglamento propuesto constituye un medio muy útil para lograr la convergencia del carácter y las definiciones de los datos que deben registrarse y los métodos de recopilación y análisis de éstos.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 El Reglamento analizado se centra únicamente en las actividades estadísticas desarrolladas de conformidad con el artículo 285 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Su objetivo no es el desarrollo de políticas en los ámbitos de la

salud pública y la salud y la seguridad en el trabajo, que corresponde, respectivamente, a los artículos 152 y 137 del Tratado.

2.2 La producción de estadísticas comunitarias está sujeta a las disposiciones del Reglamento (CE) nº 322/97 del Consejo, de 17 de febrero de 1997, modificado por el Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (¹).

2.3 La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (²) y el Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000 (³), que la hace aplicable a las instituciones y organismos comunitarios, permiten el tratamiento de datos personales sobre salud por motivos importantes de interés público a condición de que se establezcan garantías adecuadas.

2.4 Las acciones y estrategias políticas comunitarias y nacionales en los ámbitos de la salud pública y la salud y la seguridad en el trabajo constituyen un interés público importante y las disposiciones del Reglamento (CE) nº 322/97 del Consejo y del Reglamento (Euratom, CEE) nº 1588/90 del Consejo, de 11 de junio de 1990, relativo a la transmisión a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas de las informaciones amparadas por el secreto estadístico (⁴), establecen las garantías adecuadas para la protección de las personas en el caso de la producción de estadísticas comunitarias sobre salud pública y salud y seguridad en el trabajo.

(¹) DO L 52 de 22.2.1997, p. 61 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0322:ES:HTML>). Reglamento modificado por el Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R1882:ES:HTML>).

(²) DO L 281 de 23.11.1995, p. 31 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:ES:HTML>). Directiva modificada por el Reglamento (CE) nº 1882/2003 (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

(³) DO L 8 de 12.1.2001, p. 1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0045:ES:HTML>).

(⁴) DO L 151 de 15.6.1990, p. 1. Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 322/97. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990R1588:ES:HTML>).

2.5 De hecho, la Decisión nº 1786/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la adopción de un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008) ⁽⁵⁾, la Resolución del Consejo, de 3 de junio de 2002, sobre una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006) ⁽⁶⁾ y la Comunicación de la Comisión de 20 de abril de 2004 — Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del «método abierto de coordinación» ⁽⁷⁾, exigen un sistema de información estadística de alto nivel para evaluar los resultados de las políticas y desarrollar y vigilar nuevas acciones en ambos ámbitos. Esta iniciativa se continuará y desarrollará en posteriores programas y estrategias.

2.6 La Comisión, en su Comunicación no legislativa SEC(2007) 214, 215, 216 ⁽⁸⁾ «Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)», insiste en que la salud y la seguridad en el trabajo merecen ocupar un lugar destacado en la agenda política comunitaria; la salud y la seguridad en el trabajo son fundamentales para incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y contribuyen a una mejor viabilidad de los sistemas de protección social, ya que se reducen los costes generados por los accidentes y las enfermedades. Se trata de lograr que el bienestar en el trabajo sea una realidad concreta para los ciudadanos, con el fin de contribuir a la aplicación de la Agenda para los Ciudadanos adoptada el 10 de mayo de 2006.

2.7 Hasta ahora, las recopilaciones de datos estadísticos se llevaban a cabo sobre la base de «pactos de caballeros» con los Estados miembros en el marco de los programas estadísticos quinquenales de la Comunidad (actualmente, la Decisión nº 2367/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por la que se aprueba el Programa Estadístico Comunitario 2003-2007 ⁽⁹⁾) y sus componentes anuales.

2.8 En particular, en el ámbito de las estadísticas sobre salud pública, los avances y las aplicaciones en los tres capítulos (causas de defunción, atención sanitaria y encuestas de salud, discapacidad y morbilidad) se dirigen y organizan según una estructura de colaboración entre Eurostat, junto con países destacados (en la actualidad, el Reino Unido como coordinador general y líderes de los ámbitos respectivos de Dinamarca, Estonia y Luxemburgo) y los Estados miembros. En este marco se ha logrado efectuar una gran labor metodológica, como la preparación de directrices, y se han puesto en marcha las recopilaciones de datos.

⁽⁵⁾ DO L 271 de 9.10.2002, p. 1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1786:ES:HTML>).

⁽⁶⁾ DO C 161 de 5.7.2002, p. 1 ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002G0705\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002G0705(01):ES:HTML)).

⁽⁷⁾ COM(2004) 304 final de 20.4.2004.

⁽⁸⁾ SEC(2007) 214 de 21.2.2007.

⁽⁹⁾ DO L 358 de 31.12.2002, p. 1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D2367:ES:HTML>). Decisión modificada por la Decisión (CE) nº 787/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 138 de 30.4.2004, p. 12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0787:ES:HTML>).

2.9 No obstante, la situación actual adolece de limitaciones. En primer lugar, si bien se ha logrado mejorar en cierta medida la calidad y la comparabilidad de los datos, los Estados miembros deberían disponer de una base de aplicación sólida.

2.10 Un marco jurídico permitiría consolidar los avances hacia mejores estándares de calidad y comparabilidad de todas las recopilaciones rutinarias de datos. Ello aumentaría, asimismo, la viabilidad y estabilidad de los requisitos europeos a medio plazo y establecería objetivos claros en cuanto a estándares de comparabilidad a escala europea.

2.11 Por otro lado, la gran mayoría de los nuevos Estados miembros han declarado que no podrán satisfacer los requisitos de la UE en los ámbitos de la salud pública y la salud y la seguridad en el trabajo si no disponen de un marco jurídico europeo.

2.12 Por último, todos los Estados miembros necesitan conocer mejor el calendario y las etapas de puesta en práctica de las nuevas herramientas estadísticas que se están desarrollando y de las acciones de mejora de la calidad en fase de preparación. El Reglamento propuesto constituirá un marco apropiado para establecer planes de trabajo detallados en los diferentes ámbitos y capítulos de las estadísticas sobre salud y seguridad.

2.13 Ésta es la razón por la que la Comisión (Eurostat) considera que es hora de establecer una base sólida mediante un acto jurídico fundamental sobre estadísticas de salud pública y salud y seguridad en el trabajo. Los ámbitos regulados por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo se refieren a actividades y cambios en curso que se llevan a cabo junto con los Estados miembros en los grupos correspondientes de Eurostat o, en el ámbito de la salud pública, en el marco de la asociación en materia de estadísticas de salud pública. El principal objetivo es sentar una buena base consolidada para las recopilaciones ya aplicadas o cuya metodología se está desarrollando o preparando para su aplicación.

2.14 El programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud pública (2003-2008) ⁽¹⁰⁾ indica que el elemento estadístico del sistema de información será desarrollado en colaboración con los Estados miembros, recurriéndose, cuando sea necesario, al Programa estadístico comunitario para fomentar la sinergia y evitar duplicaciones.

2.15 La propuesta modificada de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un segundo programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007-2013) ⁽¹¹⁾ señala que se ampliará el actual trabajo de desarrollo de un sistema de seguimiento de la salud en la UE, recurriendo en caso necesario al Programa estadístico comunitario. En la Estrategia comunitaria

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 5.

⁽¹¹⁾ COM(2006) 234 final de 24.5.2006.

sobre salud y seguridad en el trabajo 2002-2006 ⁽¹²⁾ se invita a la Comisión y a los Estados miembros a intensificar los trabajos en curso sobre la armonización de las estadísticas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con objeto de disponer de datos comparables que permitan evaluar objetivamente el impacto y la eficacia de las medidas adoptadas en el contexto de la nueva estrategia comunitaria.

3. Observaciones del Comité

3.1 El Comité aprueba el Reglamento propuesto y su fundamento jurídico. La propuesta responde a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y permite la recogida de estadísticas útiles para la elaboración de la Estrategia comunitaria sobre salud y seguridad en el trabajo, que requiere un marco jurídico europeo claro.

3.2 El Comité destaca la importancia de las definiciones y sistemas de reconocimiento comunes, especialmente debido a la movilidad de los trabajadores, respecto de:

- los accidentes laborales (ocurridos en el lugar de trabajo) y los accidentes durante el desplazamiento (ocurridos en el trayecto del lugar de residencia al lugar de trabajo y viceversa, así como durante las pausas largas fuera del lugar de trabajo), y cuando el trabajo implica desplazamientos (servicios),
- las enfermedades profesionales causadas por las condiciones laborales o los productos utilizados (polvo, productos

químicos, vibraciones, ruido lacerante, trastornos osteomusculares y periarticulares: cargas pesadas, actividades repetitivas, etc.),

- la incapacidad e invalidez parcial o permanente causadas por los accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo, así como los días de trabajo perdidos.

3.3 En los datos sobre el número de personas afectadas por categoría de siniestro, el Comité considera útil que se indique el sexo y la edad de las víctimas, así como el sector económico y, en la medida de lo posible, la naturaleza de su vínculo jurídico con el lugar de trabajo (contrato de empleo fijo, empleo atípico, trabajo temporal o independiente). Debe prestarse mucha atención a la confidencialidad de los datos personales recogidos, de acuerdo con la legislación vigente.

3.4 El Comité considera que debería intensificarse la cooperación con la OIT y la OMS, ya que puede ofrecer intercambios interesantes desde el punto de vista teórico (investigaciones sobre el origen de las enfermedades y accidentes, ergonomía y rehabilitación) y metodológico por lo que se refiere a los datos y métodos estadísticos.

3.5 A juicio del Comité, el Reglamento propuesto constituye un medio muy útil para lograr la convergencia progresiva del carácter y las definiciones de los datos que deben registrarse y los métodos de recopilación y análisis de éstos, con el fin de mejorar de forma continua su calidad, compatibilidad y comparabilidad.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Véase la nota 6.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad»

COM(2007) 159 final — 2007/0054 (COD)

(2008/C 44/23)

El 7 de mayo de 2007, 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.

El 24 de abril de 2007, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO ⁽¹⁾ y ha aprobado por 64 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo apoya las modificaciones introducidas en los anexos del Reglamento (CEE) n° 1408/71, en el convencimiento de que las mismas servirán para mejorar su contenido y para beneficiar a los ciudadanos de la Unión que se vean afectados por su aplicación. Este apoyo se manifiesta de forma más específica en aquellos cambios que permiten introducir en el ámbito de la coordinación determinadas prestaciones, extrayéndolas del campo de la excepcionalidad y de la inexportabilidad.

1.2 Así mismo el Comité Económico y Social Europeo, como representante de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada, quiere destacar el lento proceso legislativo que está siguiendo la propuesta de Reglamento de aplicación del Reglamento n° 883/2004. No estaríamos emitiendo el presente Dictamen si el referido Reglamento hubiese entrado en vigor. Por eso instamos al Parlamento Europeo y al Consejo para que aceleren al máximo el proceso de toma de decisiones y permitan que la nueva coordinación de los sistemas de seguridad social entre en vigor en el plazo más breve posible.

2. Introducción

2.1 Desde su adopción en junio de 1971, el Reglamento n° 1408/71 ha tenido sucesivas modificaciones que han adaptado y actualizado su contenido. Estos cambios se han debido entre, otras razones, a los cambios legislativos habidos en los Estados miembros, a los acuerdos bilaterales adoptados entre Estados, a las sucesivas ampliaciones que se han producido y a la adaptación de su contenido a las sucesivas sentencias del Tribunal de Justicia en lo concerniente a la seguridad social.

2.2 Desde que el CESE adoptó su primer Dictamen sobre este Reglamento en enero de 1967 ⁽²⁾, con una periodicidad casi anual los agentes socioeconómicos, como representantes de la

sociedad civil, hemos emitido nuestra opinión sobre todas aquellas modificaciones que se introducían en su articulado o en sus anexos. De esta forma, el Comité ha participado activamente en la evolución de un instrumento de vital importancia para garantizar el derecho a la libre circulación de los trabajadores en particular y de las personas en general, a lo largo y ancho de todos los Estados que componen la Unión Europea. De esta forma, se garantizaba que los derechos a determinadas prestaciones del sistema de seguridad social se mantuviesen cuando se producían desplazamientos a través de las fronteras interiores de la Unión.

2.3 En el año 2004 el Reglamento se vio afectado por la mayor transformación de su historia. Con un criterio de simplificación del texto y mejora de su contenido, y después de un largo debate institucional, el Parlamento Europeo y el Consejo aprueban un nuevo Reglamento de coordinación de los sistemas de seguridad social ⁽³⁾ que, con el número 883/2004, está llamado a sustituir al vigente texto. No obstante, y al no haberse aprobado aún su Reglamento de aplicación, el nuevo texto de coordinación no ha entrado en vigor, por lo que se mantiene plenamente vigente el Reglamento n° 1408/71.

2.4 El Comité ha emitido sus correspondientes dictámenes tanto al Reglamento n° 883/2004 de coordinación de los sistemas de seguridad social ⁽⁴⁾, como a la propuesta de Reglamento por el que se adoptan las normas de aplicación del anterior ⁽⁵⁾. Esta última propuesta continúa su lento recorrido de tramitación en las Instituciones competentes.

2.5 Al ser un texto vivo y dinámico, las diferentes modificaciones que los Estados miembros introducen en sus legislaciones nacionales deben quedar recogidas en el Reglamento n° 1408/71 para que no pierdan vigencia en el mismo y, por lo tanto, no perjudiquen los derechos que asisten a quienes se

⁽¹⁾ A reserva de la aprobación de la Asamblea.

⁽²⁾ DO C 64 de 5.4.1967.

⁽³⁾ DO L 166 de 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 27 de enero de 2000 sobre «Coordinación de los sistemas de seguridad social»; ponente: Sr. Rodríguez García-Caro (DO C 75 de 15.3.2000).

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE de 26 de octubre de 2006 sobre «Coordinación de los sistemas de seguridad social — Normas de aplicación»; ponente: Sr. Greif (DO C 324 de 30.12.2006).

desplazan dentro de las fronteras de la Unión Europea. En definitiva, lo que se pretende con estas modificaciones es actualizar y mejorar la coordinación de los sistemas de seguridad social, facilitando la aplicación de la normativa comunitaria.

2.6 A nivel jurídico, la propuesta conlleva la derogación y modificación de algunas disposiciones contenidas en los anexos del Reglamento y, además, es de aplicación al Espacio Económico Europeo.

3. Contenido de la propuesta

3.1 La propuesta de Reglamento afecta exclusivamente a varios de los anexos del Reglamento 1408/71; no incumbe a su articulado, el cual no sufre modificación alguna.

3.2 Las modificaciones que se introducen son reflejo de las propuestas presentadas por los siguientes Estados miembros: Austria, Dinamarca, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda y Polonia. Salvo en el caso de Francia, todas las modificaciones proceden de cambios legislativos a nivel nacional.

3.3 Los cambios afectan a los siguientes anexos y Estados:

3.3.1 Anexo I, parte I, que define «trabajador por cuenta propia» y «trabajador por cuenta ajena» cuando no pueden definirse por la legislación nacional. Este anexo se modifica por cambios normativos en Irlanda.

3.3.2 Anexo I, parte II, que define el término «miembro de la familia» cuando la legislación nacional no permite distinguir entre estas y otras personas. También afecta a Irlanda por el mismo motivo.

3.3.3 Anexo II, parte I, que define los regímenes especiales de trabajadores por cuenta propia excluidos del campo de aplicación del Reglamento. Se sustituye el texto en el apartado Francia por motivos relacionados con los seguros complementarios.

3.3.4 Anexo II, parte II, que define los subsidios especiales de natalidad o adopción excluidos del campo de aplicación del Reglamento. Se sustituye en el caso de Polonia para incluir, en la coordinación, el complemento del subsidio de natalidad.

3.3.5 Anexo II bis, que recoge las prestaciones no contributivas y por tanto no exportables. Afecta nuevamente a Irlanda por cambios legislativos internos.

3.3.6 Anexo III, parte A, que recoge aquellos convenios que continúan siendo aplicables a pesar de la existencia del propio Reglamento. Afecta a Hungría en sendos convenios con Alemania y Austria por modificaciones en su legislación de pensiones.

3.3.7 Anexo IV, parte A, que enumera las normativas contempladas en el texto del Reglamento por el cual la cuantía de las prestaciones de invalidez es independiente de la duración

de los periodos de seguro. Afecta también a Irlanda y a Holanda por cambios en su legislación.

3.3.8 Anexo IV, parte C, que enumera los casos en los que se puede renunciar al doble cálculo de la prestación por no conducir a un resultado mayor. Se retira el epígrafe de Hungría al no verse ya afectada por esa circunstancia por cambios legislativos nacionales. También se produce una sustitución en el texto que afecta a Austria por cambios en la legislación sobre pensiones.

3.3.9 Anexo VI, que establece las modalidades particulares de aplicación de las legislaciones de determinados Estados. Por cambios normativos internos afecta a los textos introducidos por Dinamarca, Holanda y Austria.

3.3.10 Anexo VIII, que enumera los regímenes que prevén, para huérfanos, subsidios familiares o prestaciones suplementarias o especiales. Afecta a Irlanda por los cambios normativos reseñados.

4. Observaciones

4.1 El Pleno del Comité Económico y Social Europeo, en su sesión de los días 13 y 14 de diciembre de 2006, aprobó un Dictamen sobre otras modificaciones que se introducían en el Reglamento nº 1408/71 ⁽⁶⁾. En dicho Dictamen el Comité esperaba que esa fuera la última modificación sobre la que pronunciarse, en el deseo de que se aprobara, sin más dilación, el nuevo Reglamento de aplicación del Reglamento nº 883/2004. Seis meses después nos encontramos ante nuevos cambios en los Anexos del Reglamento nº 1408/71 porque el Reglamento de aplicación continúa sin ser aprobado.

4.2 Hecha esa apreciación el CESE muestra su apoyo a las modificaciones introducidas en los anexos del Reglamento, en el convencimiento de que las mismas servirán para mejorar su contenido y, en definitiva, para beneficiar de forma expresa a los ciudadanos de la Unión que se vean afectados por su aplicación. En ese sentido manifestamos nuestra conformidad más específica con aquellas modificaciones que introducen prestaciones dentro del campo de la coordinación de los sistemas de seguridad social, extrayéndolas de los anexos destinados a reflejar excepciones en la aplicación general de las prestaciones.

4.3 Actualmente las Instituciones europeas se encuentran debatiendo varias propuestas de reglamento relacionadas, todas ellas, con la coordinación de los sistemas de seguridad social. Por un lado, la propuesta de Reglamento de aplicación del Reglamento nº 883/2004, sobre el que el CESE ya emitió su Dictamen, está siendo analizada por el Consejo capítulo a capítulo, examen que continuará durante la Presidencia portuguesa, mientras que en el Parlamento se encuentra en primera lectura. Por otra parte la propuesta de Reglamento que da contenido al anexo XI del Reglamento nº 883/2004 sigue un proceso de debate similar al mencionado anteriormente, habiendo emitido

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE de 13 de diciembre de 2006 sobre «Modificación del Reglamento nº 1408/71»; ponente: Sr. Rodríguez García-Caro (DO C 325 de 30.12.2006).

el CESE su correspondiente Dictamen ⁽⁷⁾. En ese sentido hay que tener en cuenta que cuando se aprobó el Reglamento de coordinación, varios de sus anexos quedaron vacíos y pendientes de contenido mediante la adopción de sucesivos Reglamentos. Y por último, la propuesta de Reglamento de modificación del Reglamento nº 1408/71, sobre la que nos pronunciamos en el presente Dictamen.

4.4 Desde una posición objetiva y a la vista de lo expuesto en el punto anterior, nos encontramos ante un marasmo normativo en el que se siguen aprobando modificaciones a un Reglamento casi derogado, faltan anexos al nuevo Reglamento de coordinación que ya debería haber entrado en vigor, y el nuevo Reglamento de aplicación lleva un proceso de aprobación que nos recuerda, de manera insatisfactoria, el lento camino decisorio que sufrió el Reglamento de coordinación. Con todo ello y una vez más, el CESE insta al Parlamento Europeo y al Consejo para que agilicen los trámites pendientes para la definitiva aprobación de ambos Reglamentos. A modo de recordatorio, es necesario decir que ya en 1992, en el Consejo Europeo de Edimburgo, se reconoció la necesidad de efectuar una revisión general de la legislación con objeto de simplificar las normas de coordinación. Han pasado quince años desde aquella declaración y seguimos utilizando las mismas normas no simplificadas.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

4.5 La complejidad de las normas de coordinación de los sistemas de seguridad social hace que los ciudadanos, en general, sean ajenos a su contenido y desconocedores de los derechos que les asisten. En ese sentido sería preciso insistir, aprovechando el contexto que facilita el presente Dictamen, en la necesidad de que las autoridades nacionales difundan de una forma eficiente, entre los ciudadanos de sus Estados, mensajes claros y concisos que permitan darles a conocer cuáles son los derechos que les asisten en materia de seguridad social, cuando se desplazan por cualquier motivo dentro de la Unión. Este desconocimiento se hace aún más patente en los viajes cortos, turísticos o profesionales, en los que cualquier percance agudo de salud provoca serios problemas en los ciudadanos, por desconocer cuáles son los derechos que les asisten y que trámites tienen que seguir para ser atendidos de manera urgente.

4.6 Siguiendo con este planteamiento y apoyando lo expresado en el punto 4.5 del Dictamen emitido sobre el anexo XI del Reglamento nº 883/2004, anteriormente referenciado, el CESE debería confeccionar un dictamen de iniciativa para examinar cuáles son los problemas que existen en la Unión Europea para la prestación de asistencia sanitaria a los ciudadanos que se desplazan dentro de la misma, y cuáles serían las propuestas a realizar para que los mecanismos de coordinación funcionen eficazmente.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE de 14 de marzo de 2007 sobre el tema «Coordinación de los sistemas de seguridad social — Anexo XI»; ponente: Sr. Greif (DO C 161 de 13.7.2007).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada»

(2008/C 44/24)

Mediante carta de fecha 16 de mayo de 2007, la Vicepresidenta de la Comisión, Margot WALLSTRÖM, pidió al Comité Económico y Social Europeo que, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborara un Dictamen sobre los «Malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2007 (ponente: Sra. HEINISCH).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El artículo 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (aprobada el 7 de diciembre de 2000, en Niza) reconoce y respeta el derecho de las personas de edad avanzada a una existencia digna e independiente y a participar en la vida social y cultural. En Europa, está previsto que el número de personas de 65 años o más aumente considerablemente. En el futuro, el desafío consistirá en abordar de manera positiva esta evolución demográfica y no considerar el fenómeno del envejecimiento como una carga para la sociedad ni como una amenaza individual.

1.2 Como parte de este desafío, será igualmente preciso abordar el problema de los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada, por tratarse de un tema al que no se le ha prestado la debida atención y que sigue siendo minimizado y postergado. Las personas de edad avanzada que dependen de cuidados o se encuentran aisladas en sus domicilios o en asilos están particularmente expuestas. Por consiguiente, el CESE pide de manera expresa a las presidencias del Consejo de la UE que examinen el tema de «los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada», en particular cuando se encuentran en situación de dependencia.

Destinatarios: Presidencias del Consejo de la UE; Comisión, Gobiernos de los Estados miembros.

1.3 La principal responsabilidad en materia de prevención de malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada incumbe a los Estados miembros. No obstante, puesto que se trata de un problema existente en todos los Estados miembros, el CESE considera indispensable elaborar una estrategia paneuropea.

— Teniendo en cuenta que los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada constituyen una violación de los Derechos Humanos y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el CESE pide a la Comisión que, sobre la base de las disposiciones vigentes del Tratado, elabore una estrategia general para evitar esos malos tratos.

— Tal estrategia paneuropea deberá basarse en un estudio a escala de la UE sobre «los malos tratos infligidos a las

personas de edad avanzada, en particular cuando se encuentran en situación de dependencia». Con el fin de establecer un balance de la situación, el informe deberá recabar, además de las tasas de prevalencia, datos sobre las distintas formas de malos tratos, sus causas y los factores de riesgo. El estudio debería cubrir tanto el ámbito domiciliario como institucional de los cuidados.

— En el estudio se deberían utilizar las disposiciones vigentes para los malos tratos infantiles como punto de referencia para establecer el alcance del riesgo que corren las personas de edad avanzada, su situación jurídica y sus posibilidades de ayuda y de asistencia.

— En el estudio también se debería destacar la situación de la aplicación de la Carta de los Derechos Humanos de la Unión Europea, con el fin de proteger a las personas de edad avanzada en los Estados miembros.

Destinatarios: Parlamento Europeo, Comisión; DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

1.4 Los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada, en particular cuando se encuentran en situación de dependencia, sólo pueden ser evitados de manera eficaz con la aplicación de medidas nacionales adecuadas. Por este motivo, cada Estado miembro deberá elaborar, en el marco del desarrollo de una estrategia paneuropea, un plan de acción nacional encaminado a evitar estos malos tratos, cuya financiación deberá garantizar cada Estado miembro. En los planes de acción nacionales se deberían tener particularmente en cuenta:

— La supresión de tabúes sobre los malos tratos infligidos a personas de edad avanzada en situación de dependencia, adoptando a tal fin una iniciativa adecuada de concienciación (por ejemplo, mediante campañas informativas y educativas) de la opinión pública en general sobre la situación de las personas que precisan cuidados y de sus cuidadores.

— La adopción de directivas marco y fundamentos jurídicos conformes con la Carta de los Derechos Humanos de la Unión Europea.

- La elaboración de informes nacionales sobre la prevención de malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada en los cuidados domiciliarios y hospitalarios. En esos informes se debería recoger igualmente información sobre si en los Estados miembros existen normas (mínimas) jurídicamente vinculantes que regulen este tipo de asistencia, si existen formas institucionalizadas de control y si con esas disposiciones para la protección de personas de edad avanzada que precisan cuidados domiciliarios o institucionales se consiguen buenos resultados.
- La mejora del nivel de información, de las competencias de acción y de la cooperación entre todos los actores e instituciones que se ocupan directamente de la «prestación de cuidados». Esto incluye también medidas de formación e iniciativas adecuadas para grupos profesionales particularmente relevantes, como personal médico, cuidadores y policía, así como la instauración de derechos para que el personal de los asilos pueda denunciar los abusos.
- La creación de un servicio de asesoramiento nacional, de fácil acceso y (también) confidencial, para eliminar en una fase temprana el déficit de información de todas las personas potencialmente interesadas y afectadas sobre la situación de los «cuidados».
- La adopción de medidas de asistencia personal para los familiares cuidadores y posibilidades de asesoramiento y apoyo a los cuidadores profesionales.
- El establecimiento de redes para la cooperación, la formación y el intercambio sistemático de información entre todos los actores e instituciones que se ocupen directamente de la situación de los «cuidados».

Destinatarios: Estados miembros.

1.5 El CESE considera que es absolutamente imprescindible que los Estados miembros intercambien a nivel nacional e intracomunitario sus métodos y modelos de «buenas prácticas», con el fin de garantizar la calidad y el desarrollo de normas en el ámbito de los cuidados a personas de edad avanzada.

Destinatarios: Estados miembros: REPC (Red Europea de Prevención de la Delincuencia).

2. Exposición de motivos

2.1 La edad y el riesgo de malos tratos

2.1.1 Según las previsiones demográficas, la población de personas de 65 años o más aumentará considerablemente en Europa hasta el año 2050 (en unos 58 millones o un 77 %); en términos relativos, este aumento se manifestará de manera más radical en el grupo de personas de edad más avanzada (personas de 80 años o más). La evolución repercutirá en muchos ámbitos de la vida cotidiana y planteará desafíos particulares en casi todos los ámbitos políticos.

2.1.2 La evolución demográfica es uno de los factores, aunque no el único, que hacen que cada vez sea más urgente abordar el problema de los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada. En efecto, los malos tratos constituyen un tema frecuentemente ignorado que sigue siendo minimizado y relegado. Los datos empíricos disponibles hasta el momento son igualmente insuficientes y deficientes.

2.1.3 Es cierto que las estadísticas sobre delincuencia señalan que las personas de 60 años o más están claramente menos expuestas al riesgo de violencia que las personas más jóvenes. Además, en las encuestas de víctimas, las personas de más edad informan con menor frecuencia sobre agresiones que las personas más jóvenes. No obstante, las estadísticas sobre delincuencia y las encuestas de víctimas son poco adecuadas para registrar y dilucidar los riesgos específicos de violencia a los que están expuestas las personas de edad avanzada.

2.1.4 Esto es cierto sobre todo en el caso de los riesgos de malos tratos que afrontan las personas de edad avanzada en su entorno social más próximo a través de personas que conocen y con las que mantienen una relación de confianza y, posiblemente, una relación de dependencia. Durante las últimas décadas, los científicos, políticos y la realidad cotidiana han «descubierto» que se trata de un ámbito en el que existe un elevado grado de violencia. No obstante, se ha prestado sobre todo atención a las mujeres y niños ⁽¹⁾ como víctimas de malos tratos y sólo en raras ocasiones a las personas de edad avanzada.

2.1.5 Según una definición de «*Action on Elder Abuse*», adoptada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que se ha generalizado en los ámbitos de la investigación y la política, el maltrato de personas mayores se define como la acción única o repetida, o la falta de la respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde exista una expectativa de confianza y la cual produzca daño o angustia a una persona anciana ⁽²⁾.

2.1.6 Los datos disponibles permiten deducir que las personas de edad avanzada frecuentemente son objeto de malos tratos, a veces generalizados, sobre los que, salvo algunas excepciones, se corre un tupido velo ⁽³⁾. En 2006, se realizó una encuesta representativa en Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte en la que participaron más de 2 000 personas de 66 años

⁽¹⁾ Véanse además el Dictamen de iniciativa del CESE de 16 de marzo de 2006 sobre «La violencia doméstica contra las mujeres» (DO C 110 de 9.5.2006) y el Dictamen adicional de 14 de diciembre de 2006 sobre «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica» (DO C 325 de 30.12.2006), ponente de ambos dictámenes: Sra. HEINISCH.

⁽²⁾ Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores: «El maltrato de personas mayores se define como la acción única o repetida, o la falta de la respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde exista una expectativa de confianza y la cual produzca daño o angustia a una persona anciana. Puede ser de varios tipos: físico, psicológico/emocional, sexual, financiero o simplemente reflejar un acto de negligencia intencional o por omisión.» (OMS 2002) (http://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/alc_toronto_declaration_es.pdf); Action on Elder Abuse (www.elderabuse.org.uk).

⁽³⁾ Durante un simposio internacional celebrado en mayo de 2006, en Colonia, bajo los auspicios del Comisario Vladimir Spidla (Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades), se informó de que la tasa de prevalencia de «violencia contra las personas de edad avanzada» oscilaba entre el 5 y el 20 % en los distintos Estados miembros (Informe relativo al simposio sobre la violencia y las negligencias graves frente a las personas de edad avanzada en los cuidados domiciliarios e institucionales en el Foro de prevención de la delincuencia de 4/2006 y 1/2007).

o más que vivían en hogares privados (incluidos los hogares semiautónomos) ⁽⁴⁾, cuyos resultados fueron los siguientes: en total, un 2,6 % de los encuestados informaron que habían sufrido malos tratos infligidos por familiares, amigos o cuidadores durante los últimos doce meses. Si también se tienen en cuenta los malos tratos infligidos por vecinos y conocidos, el porcentaje aumenta a un 4 %. La forma más frecuente de maltrato fue la negligencia, seguida del abuso económico, los malos tratos psíquicos y físicos, y, de manera más excepcional, abusos sexuales. Las mujeres informan más frecuentemente sobre malos tratos que los hombres. Estos datos son comparables con los de otras sociedades occidentales y, en general, coinciden con la incidencia comprobada de actos de violencia doméstica. En España, un estudio de 2004 llegó a la conclusión de que el porcentaje de malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada era prácticamente tan elevado como el de los malos tratos sufridos por los niños.

2.2 Malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada que precisan cuidados

2.2.1 El concepto «cuidados» tiene un amplio significado y abarca tanto la ayuda y asistencia en el seno del domicilio como los cuidados intensivos (hospitalización).

2.2.2 Las personas de edad avanzada que dependen de cuidados o se encuentran aisladas en sus domicilios o en asilos están particularmente expuestas. Por lo tanto, su situación, sus riesgos específicos y las posibilidades de prevención e intervención son de especial interés para el presente dictamen exploratorio.

2.2.3 Excepto el grupo de edad muy avanzada, las personas de edad avanzada que precisan cuidados todavía son una minoría: en Alemania, a finales de 2003, el grupo de personas que precisaban cuidados constituía el 1,6 % de las personas con edades comprendidas entre 60 y 64 años, el 9,8 de las personas con edades comprendidas entre 75 y 79 años, pero aumentaba al 60,4 % de las personas con edades comprendidas entre los 90 y 94 años ⁽⁵⁾. Según estimaciones, no sólo aumentará el número de personas de edad avanzada (véase más arriba), sino que sobre todo aumentará el número de personas enfermas y que precisan cuidados. Se prevé que el número de personas que precisan cuidados aumente en un 116-136 %; siendo este aumento aún más radical en el caso de personas internadas en asilos, que llegará hasta un 138-160 %. En particular, en el grupo de personas de edad más avanzada (a partir de los 80 años) aumentarán los riesgos que entrañan la asistencia y necesidad de cuidados ⁽⁶⁾.

2.2.4 Los malos tratos a las personas de edad avanzada que precisan cuidados son considerados como una cuestión gerontológica y, por lo tanto, no sólo abarcan los malos tratos físicos

infligidos a las personas que precisan cuidados, sino también todos los actos y omisiones que tienen repercusiones negativas graves en las condiciones de vida y el bienestar de las personas de edad avanzada ⁽⁷⁾. Las formas de malos tratos son las siguientes ⁽⁸⁾:

- la violencia física directa (golpes, empujones, pellizcos, utilización de medidas coercitivas físicas, inmovilización mecánica, supresión de aparatos de asistencia corporal, etc.);
- la violencia física indirecta (la administración no autorizada de medicamentos, por ejemplo sedantes, etc.);
- el abuso sexual (menospresio del pudor personal, relaciones íntimas no consentidas, etc.);
- el maltrato emocional o psíquico (agresión oral, desprecio o abandono deliberado, frialdad emocional, aislamiento social, intimidación con violencia física o de otra índole, otros tipos de abusos, insultos, humillaciones, etc.);
- el abuso económico o material de cualquier otro tipo (disponer sin autorización del patrimonio, venta de bienes inmobiliarios sin consentimiento, manipulación o coacción para obtener donaciones pecuniarias, sustracción de dinero y bienes patrimoniales, chantaje económico, estafas dirigidas a las personas de edad avanzada, etc.);
- la negligencia (no prestación de las ayudas cotidianas necesarias, cuidados generales e higiénicos, en particular negación de alimentos y bebidas, negación de cuidados que conduzcan a la formación de las llamadas «úlceras decúbito» en los enfermos postrados, etc.);
- las amenazas de abandono o de ingreso en un asilo;
- la utilización abusiva de las personas de edad avanzada para experimentos sin su consentimiento o contra su voluntad.

2.2.5 Los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada pueden ocurrir tanto en el seno doméstico como en las instituciones de asistencia. En Europa no existen datos fiables sobre la prevalencia de la violencia contra personas que precisan cuidados. Sólo existe información esporádica — que en su conjunto se estima muy significativa — sobre las negligencias, abusos y violencia en el ámbito de los cuidados.

2.2.5.1 Para los cuidados prestados en el domicilio, los estudios disponibles estiman que el porcentaje de casos en que los beneficiarios de los cuidados son objeto de abusos se encuentra entre el 5 y el 25 % ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Esta definición coincide con la Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores (OMS 2002, véase la nota a pie de página 2).

⁽⁸⁾ Consejo de Prevención de Renania del Norte-Westfalia (véase nota a pie de página 6), Declaración de Toronto (véase nota a pie de página 2) y estudio de UK (véase la nota a pie de página 4).

⁽⁹⁾ Gørgen, Thomas (2005a): *Nahraumgewalt im Alter* (Violencia ejercida contra los mayores por las personas de su entorno). *Opferisiken und Optionen für gewaltpräventives Handeln* (Riesgos de las víctimas y opciones para prevenir la violencia). Foro de prevención de la delincuencia 3/2005, pp.13-16. En Walentich/Wilms/Walter (2005) se puede encontrar información sobre los distintos países europeos: la violencia ejercida contra las personas de edad avanzada en los cuidados domiciliarios e institucionales. *Bewährungshilfe* 2/2005, pp.166-182.

⁽⁴⁾ UK Study of Abuse und Neglect of Older People (June 2007) (www.natcen.ac.uk).

⁽⁵⁾ Departamento Federal de Estadísticas (2005): Resultados en Alemania de las estadísticas de cuidados en 2003. Wiesbaden.

⁽⁶⁾ Consejo de Prevención de Renania del Norte-Westfalia (2006): Riesgos incurridos por las personas de edad avanzada que precisan cuidados.

2.2.5.2 En un estudio alemán ⁽¹⁰⁾ sobre las negligencias y malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada internadas en asilos y residencias de ancianos, el 70 % del personal cuidador encuestado reconoció que había cometido algún acto violento o problemático, que no había intervenido cuando era necesario o que había presenciado esos comportamientos en otros cuidadores ⁽¹¹⁾.

2.3 Reconocimiento de los malos tratos en la asistencia

2.3.1 En la práctica suele ser difícil detectar los casos de malos tratos. Las principales causas de que no se aprecien los malos tratos son, entre otras: el extremado pudor de las víctimas; su dependencia de la ayuda, cuidados y dedicación de los agresores, y el temor a represalias, por ejemplo con una agravación de la situación; una incapacidad fáctica para expresar los malos tratos sufridos, por causa de una enfermedad, en particular en los casos de deterioro cerebral; la inseguridad sobre cómo afrontar las sospechas de malos tratos.

2.4 Los cuidados en el domicilio

2.4.1 Actualmente, el domicilio particular sigue siendo el espacio vital cotidiano de la gran mayoría de personas de edad avanzada. En muchos países europeos las personas de edad avanzada que precisan cuidados los reciben en su domicilio, en Alemania aproximadamente dos tercios de las personas de edad avanzada. Apenas el 7 % de las personas de 65 años o más residen en asilos en dicho país. El cónyuge es, en primer lugar, quien presta los cuidados familiares y, en segundo lugar, las hijas o nueras. En la gran mayoría de estos cuidados no suelen producirse malos tratos, pero a veces se producen (véase el punto 2.2.5.1).

2.4.2 Los cuidados en el domicilio entrañan múltiples presiones, y en particular para la salud de los cuidadores, su bienestar y sus contactos sociales. Las familias a veces tienen que sacrificar muchas cosas para cuidar a sus familiares de edad avanzada. El problema se agrava con la falta de preparación adecuada para la prestación de cuidados y un apoyo insuficiente durante ese periodo. El cuidado de personas de edad avanzada enfermas de demencia senil entraña problemas especiales.

2.4.3 No obstante, los malos tratos infligidos en los cuidados domiciliarios no son sólo consecuencia de la sobrecarga sufrida por los cuidadores, sino que también son consecuencia de una gran variedad de factores de riesgo. Entre otros, cabe citar la calidad de la relación antes de producirse la situación de dependencia, la adicción y los desequilibrios psíquicos, la sensación de aislamiento social y de insuficiente apoyo social, y, también, el comportamiento agresivo de la propia persona que precisa cuidados ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Görgen, Thomas (2005b): «As if I just didn't exist» — Elder abuse and neglect in nursing homes. In: M. Cain & A. Wahidin (eds): Ageing, crime and society.

⁽¹¹⁾ Rolf Hirsch (2005) recoge datos sobre la frecuencia de casos particulares de violencia como la restricción de la libertad de movimientos y el abuso de psicofármacos: *Aspekte zur Gewalt gegen alte Menschen in Deutschland*. *Bewährungshilfe* 2/2005, pp.149-165.

⁽¹²⁾ Görgen 2005a (véase la nota a pie de página 9).

2.5 Los cuidados institucionales

2.5.1 Aunque actualmente sólo una pequeña parte de las personas de edad avanzada reciben cuidados en instituciones, cabe prever un claro aumento del número de personas que ingresarán en asilos, en particular de personas de edad más avanzada (véase el punto 2.2.3). De hecho, actualmente ya se manifiesta una tendencia que desplaza los cuidados domiciliarios hacia los cuidados en residencias hospitalarias o mediante servicios ambulatorios de cuidados.

2.5.2 En la gran mayoría de los asilos de personas de edad avanzada no se producen malos tratos. Este es el caso, sobre todo, de los asilos reconocidos y controlados por los Estados miembros y que aplican meticulosamente las disposiciones sanitarias vigentes en el correspondiente Estado miembro.

2.5.3 No obstante, algunos asilos tienen mala reputación. Aunque apenas existen investigaciones sistemáticas sobre malos tratos en los asilos, los controles realizados, por ejemplo a través de los servicios médicos de los seguros de enfermedad, dejan claro que los abusos en los asilos no son casos aislados ⁽¹³⁾.

2.5.3.1 Se han observado daños ocasionados por mala o insuficiente prestación de cuidados (por ejemplo, en la alimentación y suministro de bebidas), la prescripción de dosis excesivas de psicofármacos, una escasez grave en el suministro de medicamentos y medidas de confinamiento.

2.5.4 En los asilos mal gestionados suele dominar la negligencia y la indiferencia, en vez de buscarse el bienestar de sus residentes. Frecuentemente, la autodeterminación e independencia de los residentes en el asilo está confrontada con horarios rígidos.

2.5.5 La falta de tiempo y la sobrecarga laboral que sufre el personal cuidador no sólo afecta a las personas que reciben los cuidados, sino que igualmente provoca insatisfacción entre los propios cuidadores. El problema del personal en los asilos se agrava con el abandono prematuro de la profesión de cuidador y la escasez de personal candidato cualificado. Actualmente apenas se registran medidas para fomentar y dotar de atractivo a la profesión de «cuidador de personas de edad avanzada».

2.6 Análisis y propuestas del CESE

2.6.1 Los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada son siempre y en cualquier medida inaceptables, por lo que es preciso empezar a prestarles atención. El Comité pide encarecidamente a las Presidencias del Consejo Europeo, a la Comisión Europea y a los Gobiernos nacionales que tomen medidas para afrontar las causas de los malos tratos, de manera que las personas de edad avanzada estén protegidas, tanto en sus domicilios como en los asilos.

⁽¹³⁾ El segundo informe del servicio médico de los organismos centrales de las mutuas de enfermedad en Alemania sobre la calidad en los cuidados ambulatorios y hospitalarios de 2007 señala que un 10 % de las personas residentes en asilos registraron deterioros en la salud y, por lo tanto, cuidados insuficientes (<http://presseportal.de/pm/57869>).

2.6.2 Las propuestas del CESE se centran sobre todo en los siguientes ámbitos:

2.6.2.1 Dimensión de los derechos humanos

— El artículo 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (aprobada el 7 de diciembre de 2000, en Niza) reconoce y respeta el derecho de las personas de edad avanzada a una existencia digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.

— Para lograrlo, el CESE considera absolutamente necesario que se renueve la imagen de las personas de edad avanzada. Será preciso prestar mayor atención al fenómeno de la discriminación de las personas de edad avanzada: en efecto, ésta es también frecuentemente la causa de los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada que precisan cuidados. No obstante, el desafío debería ser integrar socialmente a dichas personas y enfocar su cuidado como una tarea común.

— El Comité destaca que las personas de edad avanzada tienen derecho a escoger su domicilio sin temor a sufrir daños. Además, señala que la discriminación de las personas de edad avanzada es inaceptable. La Carta de los Derechos Fundamentales debería aplicarse para proteger a las personas de edad avanzada independientemente del lugar en que vivan.

— El Comité destaca la importancia que reviste que las personas de edad avanzada puedan elegir su lugar de residencia en relación con la magnitud de la asistencia que precisen. Por lo tanto, el Comité pide a los Gobiernos nacionales que destinen viviendas y adopten medidas de ayuda adaptadas a las personas de edad avanzada: cuidados familiares, casas de acogida, asilos o centros de asistencia sanitaria.

— Las personas de edad avanzada deben tener la posibilidad de informar sobre incidentes o afecciones, y estar protegidas al hacerlo. Esto se aplica igualmente a los familiares y otros cuidadores, que deben tener medios para transmitir sus preocupaciones sin temor a que su familia sea castigada, a que ellos mismos sufran las consecuencias o su seguridad laboral se vea afectada. Es preciso garantizar que todos los informes se resolverán de manera delicada y eficaz.

2.6.2.2 Mejora de la información disponible y necesidad de investigación

— El Comité propone que se continúe la investigación pormenorizada comunitaria para evaluar el alcance de los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada, con el fin de tener en cuenta lo siguiente:

— establecer las tasas de prevalencia de los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada en general y cuáles son los malos tratos sufridos en el entorno familiar o institucional;

— las causas de los malos tratos, con atención particular a las presiones sufridas por los cuidadores familiares y la asistencia que reciben;

— en qué medida se aplica la Carta de los Derechos Fundamentales a la protección de las personas de edad avanzada;

— en qué medida los Estados miembros tienen normas que regulen los cuidados de las personas de edad avanzada y cómo se supervisan e inspeccionan.

2.6.2.3 Supresión de tabúes y sensibilización

— El Comité pide a los Gobiernos nacionales que adopten medidas para concienciar sobre los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada a través de campañas nacionales de los medios de comunicación respaldadas con ayudas prácticas prestadas por organismos oficiales y voluntarios, con el fin de acabar con el tabú de los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada siempre que ocurran.

— El Comité considera que los medios de comunicación pueden desempeñar un papel influyente en el cambio de actitudes de la opinión pública y destaca que deberían adoptar una postura bien informada y constructiva.

2.6.2.4 Información, educación, formación y prevención

— El Comité pide a los Gobiernos nacionales que tomen medidas para:

— mejorar la información que tienen las personas de edad avanzada y sus familiares sobre los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada;

— asegurar que los cuidadores profesionales son capaces de informar de manera segura sobre incidentes de malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada y que obtienen suficiente asesoramiento y apoyo;

— garantizar que todos esos profesionales médicos y de asistencia, incluida la policía, están suficientemente formados para reconocer los malos tratos y utilizar los mecanismos necesarios para combatirlos;

— asegurar que las redes de servicios sanitarios y sociales sean capaces de ofrecer centros de acogida de emergencia, grupos de apoyo y servicios de asesoramiento telefónico, independientes y confidenciales;

— velar por que los cuidadores familiares tengan suficiente información sobre los síntomas y evolución de enfermedades, como la demencia senil, para garantizar que entienden plenamente en qué medida serán precisos los cuidados y ofrecer suficiente apoyo, incluida la formación;

- asegurar que los cuidadores familiares tienen acceso a cuidados de día adecuados, ayudas personales y asistencia sanitaria para aligerar la presión que puede producir la prestación de cuidados durante 24 horas diarias;
- garantizar que los miembros familiares reciben apoyo para obtener permisos laborales, con el fin de prestar cuidados sin que ello perjudique sus perspectivas profesionales. Esto debe ser igualmente aplicado a hombres y a mujeres;
- Los productos y servicios del sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ofrecerán a muchas personas de edad avanzada la oportunidad de seguir residiendo donde quieran y conservar su autonomía y una gran calidad de vida. Las TIC les pueden ayudar a resolver cuestiones de la vida cotidiana y, si fuese necesario, pueden ser utilizadas para controlar su salud y actividades, reduciéndose por lo tanto la necesidad de cuidados institucionales. Las TIC aumentarán la seguridad de las personas de edad avanzada y les garantizarán el acceso a los servicios sociales y médicos, así como a los servicios de urgencias. De esta manera se conseguirá que, en gran medida, sigan siendo independientes, autónomas y vivan de manera digna.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

2.6.2.5 Establecimiento de redes

- El Comité pide a los Gobiernos nacionales que establezcan redes de distintos organismos para asegurar la cooperación, la formación y el intercambio sistemático de información ⁽¹⁴⁾.

2.6.2.6 Control institucional de los cuidados

- El Comité pide a los Estados miembros que establezcan servicios de alto nivel de supervisión e inspección que garanticen servicios de alta calidad a las personas de edad avanzada sobre la base de normas de asistencia claramente establecidas y publicadas, así como que esos organismos tengan competencia para adoptar medidas correctoras y cuyos resultados deberán ser publicados.

2.6.2.7 Mejorar la detección de los malos tratos

- El Comité destaca la importancia de mejorar la detección de los malos tratos de manera delicada, ya sea en el entorno doméstico o institucional, con la participación de los organismos pertinentes. Es preciso garantizar que todo abuso denunciado será investigado y corregido. Convendría que las fuerzas policiales o judiciales puedan ser parte de este proceso.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ Un ejemplo lo constituye la «Bonner Initiative gegen Gewalt im Alter — Handeln statt Misshandeln e.V. (Hrsg.): Alte Menschen in Not — Wir können helfen» (Iniciativa de Bonn «La violencia infligida a las personas de edad avanzada; más vale tratar que maltratar: podemos ayudar a las personas de edad avanzada que lo necesiten»; Folleto informativo, Bonn 2006. En el *International Network for the Prevention of Elder Abuse (Foro internacional para la prevención de los malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada)* (www.inpea.net) se ofrece más información sobre ésta y otras iniciativas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/96/CE en lo relativo a la adaptación del régimen fiscal especial aplicable al gasóleo utilizado como carburante de automoción para fines profesionales, y a la coordinación de la imposición de la gasolina sin plomo y del gasóleo utilizado como carburante de automoción»

COM(2007) 52 final — 2007/0023 (CNS)

(2008/C 44/25)

El 19 de abril de 2007, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de octubre de 2007 (ponente: Sr. BURANI).

En su 439º Pleno de los días los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contenido de la propuesta de Directiva

1.1 Esta propuesta de Directiva modifica las disposiciones de la Directiva 2003/96/CE ⁽¹⁾ (Directiva DIE), en materia de imposición de los carburantes para transporte, aplicable a todos los países de la Unión. En la práctica, introduce un **aumento gradual del tipo impositivo mínimo para el gasóleo** para llegar, tras una serie de incrementos graduales, a su **equiparación** (coordinación, según la terminología de la Directiva) **con los impuestos sobre la gasolina**: 380 euros por 1 000 litros para ambos carburantes a partir del 1 de enero de 2014. Se prorroga el plazo para los Estados miembros que no se beneficiaran de períodos transitorios.

1.2 En este marco general existen algunas distinciones, excepciones y ajustes temporales y normativos. La primera **distinción** es la que se establece entre el «**gasóleo profesional**» (el utilizado en camiones de más de 7,5 toneladas y autobuses destinados al transporte de personas) ⁽²⁾ y el «**gasóleo para uso privado**» (que, a falta de más detalles, se entiende que es el utilizado en todos los demás tipos de vehículos). Los Estados miembros quedan autorizados a aplicar una **imposición reducida para el gasóleo profesional**, con la condición de que respeten los mínimos comunitarios establecidos en la Directiva y que el tipo impositivo no sea inferior al nivel nacional de imposición en vigor el 1 de enero de 2003. En todo caso, **la imposición del gasóleo para uso privado y de la gasolina** no puede ser inferior al nivel de imposición del gasóleo profesional.

1.3 Por otro lado, la imposición del gasóleo profesional puede ser inferior al límite nacional existente el 1 de enero de 2003, aunque con la condición de que el Estado miembro que desee aplicar esta medida introduzca o tenga ya vigente un **sistema de gravámenes por el uso de la infraestructura vial**. No obstante, esto sólo será posible si al sumar el impuesto redu-

cido y los gravámenes por el uso de la infraestructura vial el resultado es equivalente — pero no inferior — al nivel nacional de imposición existente el 1 de enero de 2003.

1.4 Otra posibilidad para la imposición reducida del gasóleo profesional es la de introducir una **imposición diferenciada para el gasóleo profesional** introduciendo (o manteniendo) un **mecanismo de devolución no discriminatorio** que prevea, para todos los operadores que hayan utilizado gasóleo en un Estado miembro determinado, el acceso a la devolución en condiciones equitativas, transparentes y simples.

1.5 El sistema de armonización de la imposición para la gasolina y el gasóleo prevé lo siguiente:

- para la gasolina, un impuesto de 359 euros por 1 000 litros desde el 1 de enero de 2004 y de **380 euros a partir del 1 de enero de 2014**,
- para el **gasóleo**, un impuesto que irá incrementándose paulatinamente: 302 euros desde el 1 de enero de 2004, 330 euros desde el 1 de enero de 2010, 359 euros desde el 1 de enero de 2012 y, por último, **380 euros a partir del 1 de enero de 2014**.

1.6 Además, existen numerosas **excepciones** que, en resumen, contemplan lo siguiente:

- el período de transición termina en 2016 para los países que ya disfrutaban de una excepción hasta 2012 (ES, AT, BE, LU, PT, EL y PL), que podrán aplicar una imposición de:

- 302 euros hasta el 1 de enero de 2007 para llegar a los 330 euros hasta el 1 de enero de 2012, 359 euros el 1 de enero de 2014 y el nivel común de 380 euros el 1 de enero de 2016,

⁽¹⁾ Directiva del Consejo de 27 de octubre de 2003, que reestructura el marco comunitario de imposición sobre los productos energéticos y la electricidad, denominada «Directiva relativa a la imposición de la energía» (DIE).

⁽²⁾ En el artículo 7, apartado 3, de la DIE puede encontrarse una definición más precisa y detallada.

— el período de transición concluye en 2017 para los países que disfrutaban de una excepción hasta 2013 (LV y LT y, con otras modalidades, BG y RO).

2. Observaciones generales

2.1 Uno de los objetivos de esta propuesta de Directiva es reducir las distorsiones de la competencia que existen en el mercado como consecuencia de las diferencias entre los precios de los carburantes «en el surtidor», especialmente el gasóleo profesional, que se observan en los distintos países. Tales diferencias son, a menudo, considerables: a 18 de mayo de 2007, un litro de gasóleo costaba 0,82 euros en Letonia, 1,41 euros en el Reino Unido, 1,12 euros en Alemania, 0,90 euros en Luxemburgo, 1,18 euros en Italia y 0,98 euros en Austria. Desde el punto de vista de la armonización fiscal, la propuesta de la Comisión parece, pues, justificada.

2.2 Sin embargo, el motivo concreto que ha llevado a la Comisión a presentar la propuesta objeto de examen puede comprenderse plenamente comparándola con la Directiva que pretende modificar; es decir, la Directiva 2003/96/CE de 27 de octubre de 2003 (Directiva sobre la imposición de la energía, llamada DIE). La atención se centraba en el **gasóleo profesional** ⁽³⁾, pues se consideraba que tiene influencia en el precio del transporte de mercancías; el gasóleo y la gasolina para uso privado tienen menor importancia en este sentido, según la Comisión, si bien existen distorsiones fronterizas que, en ocasiones, sí son de cierta relevancia.

2.2.1 La acción sobre el gasóleo profesional está en línea con el Libro Blanco del transporte, aunque, en opinión de la Comisión, contribuirá también indirectamente a reducir las diferencias entre el gasóleo no profesional y la gasolina, gracias a la armonización de los niveles impositivos mínimos.

2.3 La DIE ofrece a los Estados miembros la posibilidad de **diferenciar (decoupling) el precio del gasóleo profesional del destinado al uso privado** mediante un mecanismo de devolución, procedimiento ciertamente favorable para los transportistas de países con impuestos elevados, pero oneroso desde el punto de vista administrativo y costoso para Hacienda y para las empresas. Además, la modalidad para beneficiarse de esta facilidad ha provocado más problemas que beneficios: a la existencia de gravámenes por el uso de la infraestructura vial (que se mantienen en la propuesta objeto de examen), se añade la condición de que el **nivel nacional de imposición** del gasóleo el 1 de enero de 2003, debe ser, **por lo menos, el doble del nivel mínimo de imposición** en vigor el 1 de enero de 2004. En la práctica, pocos países (entre ellos el Reino Unido) cumplen esta condición: en los demás casos, la única solución posible era (y sigue siendo hoy) **aumentar el tipo del gasóleo para uso privado**, opción ciertamente impopular. En definitiva, las diferencias no se han reducido y los países con una imposición elevada no han tenido ninguna posibilidad de acortar las diferencias con los demás países. La propuesta que ahora se examina simplifica este procedimiento y consigue que en la práctica esté al alcance de más Estados miembros, pero, en lo sustancial, el concepto sigue siendo el mismo.

⁽³⁾ Se entiende por «gasóleo profesional» el utilizado para el transporte de mercancías, en especial en camiones de más de 7,5 toneladas.

2.4 En este sentido, el CESE observa que en todos los Estados miembros existen, además de los impuestos especiales, una serie de **tasas y gravámenes** que llevan la incidencia total de la fiscalidad hasta el 85 % (y más en algunos casos) del precio en el surtidor. Los impuestos especiales aumentan el precio en un porcentaje que varía entre el 30 y el 60 %: la diferencia depende del IVA y otros gravámenes (tasas locales principalmente) sobre los que la Comisión no tiene ningún control. En definitiva, también después de la prevista «armonización» en 2016 seguirá habiendo una serie de gravámenes no armonizados. Por otra parte, el coste industrial del gasóleo es inferior al de la gasolina. Por tanto, a menos que se produzcan acciones especulativas que será preciso controlar, **seguirá habiendo diferencias en el precio en el surtidor entre la gasolina y el gasóleo y entre países, aunque (tal vez) con diferencias menores que las actuales**. Ni la DIE ni la propuesta de Directiva actual aportan una contribución apreciable a la armonización de las condiciones de competencia.

2.5 Por lo que se refiere a la competencia, el ámbito de la propuesta parece, pues, bastante limitado, aunque cabe reconocer que la Comisión no tiene capacidad para intervenir en los demás componentes del precio de los carburantes. No obstante, la tentativa parece incompleta: también podría contemplarse la adopción de un **tipo máximo para los impuestos especiales**, medida que permitiría, con el tiempo, limitar el traslado del consumo de un país a otro. Este concepto ya fue defendido en el pasado por el CESE y más recientemente en un dictamen acerca de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol ⁽⁴⁾, que presenta varias similitudes conceptuales con la propuesta objeto de examen.

2.5.1 Basándose en los estudios de que dispone, la Comisión ha descartado la solución de imponer un máximo, pues en la práctica limitaría la soberanía fiscal de los Estados miembros. El CESE considera que, con este mismo razonamiento, la obligación de adoptar niveles mínimos también podría interpretarse como una violación de esa soberanía.

2.6 A pesar de estas limitaciones, la propuesta de la Comisión representa un esfuerzo hacia la armonización desde un punto de vista **puramente fiscal y de igualdad de condiciones en la competencia**. Desde esta perspectiva, la Comisión no hace más que cumplir un mandato coherente con la Estrategia de Lisboa. Como efecto colateral, el aumento de los impuestos especiales sobre el gasóleo contribuirá a la lucha contra el «turismo del lleno»; es decir, la costumbre de llenar el depósito, siempre que sea posible, en los países que tienen precios más bajos. Es un fenómeno bien conocido: el caso más citado es el de Luxemburgo, aunque es corriente en todas las zonas fronterizas con precios diferenciados. El caso de Luxemburgo es el más evidente: el consumo anual de gasóleo en 2004 era de 4 500 litros per cápita, frente a los 750 de la vecina Bélgica ⁽⁵⁾. El CESE está de acuerdo con el fondo de estas consideraciones, si bien señala que la comparación del consumo per cápita se apoya en una clara diferencia entre las cifras de habitantes: 10,5 millones en Bélgica y 460 000 en Luxemburgo.

⁽⁴⁾ DO C 175 de 27.7.2007 sobre la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre el alcohol.

⁽⁵⁾ Fuente: Eurostat, AIE.

2.7 Partiendo de este hecho, la tesis de la Comisión, respaldada por distintos datos, es que muchos transportistas **se desvían de su trayecto normal para repostar en los surtidores menos caros**: el trayecto añadido (millones de kilómetros) implica un aumento del consumo de carburante y la correspondiente contaminación. Eliminando los incentivos al **«turismo del lleno»** se eliminarían las desviaciones de los recorridos normales y, en consecuencia, se reduciría la contaminación. Es una idea atractiva y ciertamente popular, pero no encaja bien en la realidad, al menos por lo que se refiere al ejemplo citado. Una simple ojeada al mapa demuestra que Luxemburgo es *punto de paso obligado* para una buena parte del tráfico Norte-Sur y Este-Oeste (para la parte septentrional de Europa). Quienes tengan intención de desviarse para repostar y ahorrar deben tener en cuenta, aparte del tiempo perdido, el carburante consumido y los posibles peajes del trayecto añadido, las **horas de espera en el surtidor** ⁽⁶⁾ y un tráfico intenso, sobre todo en ciertos momentos del día. También pueden darse situaciones como las que apunta la Comisión, sobre todo en los países de la periferia de la Unión.

2.8 En líneas generales, parece preciso reevaluar la reducción del «turismo del lleno»: **el tiempo tiene una importancia fundamental** en el cálculo de los costes. Al ahorro en el surtidor se contraponen los costes superiores de los salarios y los retrasos en las entregas: tres o cuatro horas de retraso sobre la hora prevista suponen a menudo que no se llegará el día señalado para la carga o la descarga, con lo que debe añadirse una noche más. Aun aceptando que el «turismo del lleno» que hacen los camiones en tránsito en *su ruta preestablecida* tiene gran importancia, el CESE considera que, al contrario, se han sobrevalorado las *desviaciones* que se justifican por un ahorro al repostar, al menos en lo que se refiera a los camiones. Las conclusiones podrían ser distintas si se examinara todo el tráfico del «turismo del lleno»: en este caso son necesarias otras consideraciones, como se verá a continuación.

2.8.1 Una conclusión sobre la que el CESE desea llamar la atención de los responsables es que tal vez **se ha sobrestimado en exceso la posible reducción global de la contaminación** como consecuencia de una reducción de los incentivos para practicar el «turismo del lleno».

3. Observaciones sobre la validez de la propuesta

3.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Directiva sobre la armonización de los impuestos si se la considera como medida fiscal para alcanzar la igualdad de condiciones de competencia, que forma parte de las atribuciones y el mandato de la Comisión y es coherente con la Estrategia de Lisboa. No obstante, también debe emitir ciertas reservas sobre una serie de cuestiones marginales, algunas de las cuales exigen una seria reflexión sobre la oportunidad de adoptar las medidas propuestas.

3.2 La Comisión afirma que las diferencias de precio del gasóleo en los distintos países de la Unión provocan **distorsiones de la competencia en los mercados del transporte por carretera** y recuerda que el carburante representa, por término medio, entre el 20 y el 30 % de los costes de explo-

tación de una empresa. Según un estudio del Ministerio francés de Transportes que cita la Comisión, dos tercios de las variaciones en los costes de las empresas de transporte por carretera en el período 1997-2001 corresponden a tres factores: diferencias en los impuestos del gasóleo, en el impuesto de sociedades y en la evolución salarial. Las diferencias fiscales en lo relativo al gasóleo parecían ser el factor principal, que explicaba por sí solo el 40 % de las variaciones de cuota de mercado observadas ⁽⁷⁾.

3.2.1 Sin poner en duda la validez de los datos presentados ni de los estudios econométricos consultados por la Comisión, cabe observar que las notables diferencias de costes entre los distintos países (particularmente los nuevos Estados miembros) hacen **disminuir la importancia relativa del coste del carburante** como componente de tales diferencias. En resumen, tal vez con la incorporación de los nuevos Estados miembros se hayan acentuado las diferencias, pero entre tanto se ha reducido sensiblemente el valor relativo del factor «carburante». Desde el punto de vista de la aproximación de las condiciones de competencia, el impacto de la Directiva sería, pues, inferior al esperado. La Comisión no comparte esta idea y cree que en la comparación entre Estados miembros nuevos y antiguos el coste del carburante se ha convertido en un importante factor de distorsión de la competencia. El CESE observa que, en tal caso, sería preciso reflexionar seriamente sobre si sería oportuno aumentar los costes que soportan las economías en desarrollo.

3.2.2 Incluso si se consiguiera igualar los costes del carburante — lo cual no ocurrirá, dados los impuestos añadidos, que varían de un país a otro (véase el punto 2.4) —, los componentes del coste del transporte, aparte del carburante, son numerosos e importantes. Ninguno de ellos es «armonizable», al menos en el futuro inmediato: además de los tres componentes mencionados en el estudio francés, hay que tener en cuenta el coste del vehículo (con diferencias que pueden llegar al 20 %), los impuestos de circulación, el seguro, el precio de los bienes inmuebles y de los equipos y otros más. A la vista de todas estas diferencias, resulta más bien modesta la influencia de la armonización de los impuestos sobre el gasóleo en la reducción de las distorsiones de la competencia.

3.2.3 La exposición de motivos que acompaña la propuesta de Directiva no menciona el impacto que el aumento del coste del carburante tendría en las **empresas públicas y privadas de transporte de personas y en el turismo en general**. Los estudios econométricos citados en el documento anexo (SEC(2007) 170/2, pp. 24 y 26) llevarían a la conclusión de que, mientras que el transporte comercial no se resentiría, en términos cuantitativos, del aumento del coste en el surtidor, el transporte privado sufriría una ligera reducción (menos del 1 % en un período de 23 años), con la correspondiente disminución de la contaminación. La Comisión ha llevado a cabo exhaustivos estudios econométricos según los cuales el coste de los carburantes aumentaría entre el 0,10 y el 1,1 % con el tiempo, pero esta cifra quedaría anulada por la tasa de inflación: es una tesis tranquilizadora, pero no tiene en cuenta la diferencia entre la **tasa de inflación real y la percibida**. Por otra parte, existe un efecto «multiplicador», bien conocido en el mercado, que traduce el aumento de los costes, aunque sea mínimo, en un aumento

⁽⁶⁾ En Luxemburgo sólo hay cuatro estaciones de servicio en las autopistas: dos en cada sentido.

⁽⁷⁾ Propuesta de Directiva, «Contexto general», p. 3.

desproporcionado de los precios. Los precios de los carburantes se encuentran en la base de la pirámide de precios. Un incremento de los impuestos sobre el petróleo afectará a los precios de todos los productos y servicios, lo que se traducirá en mayores tasas de inflación comunitarias, un descenso de la movilidad, la pérdida de empleos y la reducción de la productividad.

3.2.3.1 Desde el punto de vista fiscal, la Comisión observa que la **imposición de la energía** en general (y los impuestos especiales en el caso concreto de los carburantes) **ha disminuido** por efecto de la inflación desde principios de siglo, tanto como porcentaje del PIB como en cuanto al total de los ingresos fiscales. Así pues, la propuesta de aumentar los impuestos especiales no sería más que un **ajuste de los ingresos fiscales** para compensar la posible tasa de inflación (2,2 %) de aquí a 2017. Son razonamientos perfectos por lo que afecta a la fiscalidad, pero para los transportistas y los ciudadanos esto significa un **aumento del precio de los carburantes añadido al coste general de la inflación**.

3.2.4 El **mecanismo de devolución**, que, según la Comisión, no pretende favorecer a los transportistas, sino que se ha pensado como medida para equilibrar las condiciones de competencia, es una solución que ya han adoptado algunos Estados miembros, aunque ya se ha señalado que resulta onerosa para las empresas y para la propia Hacienda. Además de las críticas antes mencionadas, el CESE se pregunta si esta solución será coherente con la simplificación de los procedimientos administrativos que el Consejo ha señalado como factor de crecimiento.

3.2.5 La medida que subyace en el mecanismo de devolución suscita otras dudas, ya que la imposición puede ser inferior a los límites establecidos (véase el punto 2.3) si un Estado miembro *introduce* o tiene ya en vigor un **sistema de gravámenes por el uso de la infraestructura vial para vehículos pesados**; es decir, peajes en las autopistas o viñetas. Ambas posibilidades suponen una **clara pérdida para Hacienda**: los peajes y las viñetas favorecen a los gestores de las autopistas o engrosan otros capítulos del presupuesto público. En definitiva, el elemento moderador **no supondría ningún beneficio para los transportistas** (los peajes compensan el menor incremento de los impuestos) **ni para Hacienda**. Peor aún, introducir o aumentar los peajes afectaría a todos los demás usuarios de la vía si no se utiliza una imposición diferenciada o viñetas especiales, con las consiguientes complicaciones administrativas, que serían mayores para los vehículos de otros Estados miembros en tránsito.

3.2.6 La existencia de unos procedimientos de gestión fiscal extremadamente complicados está provocando corrupción y fraude. Al imponer dos precios para el mismo producto, están infringiendo el principio básico de la economía de mercado.

3.3 El CESE desea formular una consideración de carácter más general aunque no de poca importancia. Las medidas propuestas se introducirán gradualmente y estarán listas **dentro de siete años**, incluso diez en el caso de algunos Estados miembros. La situación internacional no permite prever ninguna mejoría ni en los precios ni en la cantidad de suministro de crudo. En tales condiciones, el aumento programado de los costes del carburante parece una **medida precipitada que podría influir negativamente en los costes del transporte**

dentro de la Unión. Tampoco produciría beneficios apreciables desde el punto de vista de la **lucha contra la contaminación**, dado que, según afirma la propia Comisión, el consumo de carburante no disminuiría (la cuestión de los desvíos de la ruta habitual ya se ha tratado en relación con el «turismo del lleno»).

3.4 Precisamente porque se habla del futuro debe tenerse presente el aspecto de la introducción progresiva en el mercado de los **carburantes alternativos**, cuya adopción se apoya, en líneas generales, como alternativa válida a los carburantes convencionales, tanto por lo que respecta a la protección del medio ambiente como por ser una contribución a reducir la dependencia de Europa de fuentes de energía externas. Un aumento de los precios de los carburantes convencionales podría **fomentar la investigación y la producción de carburantes alternativos, aunque con la condición de que se sepa qué política fiscal común se adoptaría**. En estos momentos no hay ningún enfoque uniforme en los Estados miembros, sino tan sólo un consenso general sobre la necesidad de alentar esta producción. En otras palabras, la Comisión y los gobiernos deberían comunicar, más allá de las declaraciones abstractas de aliento, si pretenden adoptar políticas **fiscales y no fiscales** uniformes para los biocarburantes y si éstos deberán ser considerados «competencia» útil de los carburantes tradicionales o si tendrán la misma consideración y los mismos impuestos. No se puede dejar a los fabricantes de automóviles y al mercado en la incertidumbre.

3.4.1 Otra cuestión es la del **gas líquido**, que hoy se utiliza fundamentalmente en vehículos privados y el transporte público, pero que en el futuro podría tener un uso comercial gracias a las innovaciones tecnológicas. Este combustible goza en varios países de un tratamiento fiscal favorable: su consumo es hoy marginal, pero, como en el caso de los biocarburantes, es posible que el mercado se desarrolle, por lo que tampoco debe quedar en la incertidumbre. Aún más marginal es la **tracción eléctrica**: aunque parece que su empleo no ha superado ciertos límites, parece oportuno que la Comisión estudie la política fiscal que debería adoptarse para *todos* los carburantes alternativos.

3.5 Por último, el cuadro no estaría completo si no se hace referencia a la **globalización**: más allá de las consideraciones de competencia en su seno, la Unión debería prestar más atención a su **competitividad frente a los países más industrializados y los países emergentes**. Como ya se ha señalado, en la UE el precio medio de los carburantes en el surtidor es, con diferencia, superior al de la mayoría de los demás países. Una medida concebida para atenuar la competencia interna — cuyos efectos son dudosos —, pero que se traduce en el incremento generalizado de los costes, termina por sacrificar el objetivo más importante: mejorar nuestra ya precaria competitividad.

3.5.1 El aumento de los impuestos sobre el gasóleo en el futuro presenta ventajas e inconvenientes. Pero mirándolo bien, sin ninguna duda predominan los inconvenientes. Si se incrementan los impuestos sobre el gasóleo, se producirá una pérdida de competitividad y de empleos. A largo plazo el proyecto de propuesta reducirá y amenazará el potencial económico de la UE, al tiempo que constituirá un obstáculo para la cohesión — uno de los principales objetivos de la UE — debido al descenso de la movilidad de los ciudadanos.

4. Conclusiones

4.1 La propuesta de Directiva es coherente con las políticas de la Unión en materia de **igualdad de condiciones de competencia** y, como tal, no puede discutirse. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que **no constituye una solución de valor fundamental**, ya que la diferencia de costes para las empresas de transporte en los distintos países sigue siendo notable, pues es consecuencia de las diferencias en otros gravámenes sobre los que la Comisión no tiene competencias.

4.2 La Comisión presta una atención especial, como efecto colateral pero importante de la propuesta de Directiva, a la **lucha contra la contaminación** como resultado de la reducción del fenómeno del «turismo del lleno». El CESE cree que este efecto se ha sobreestimado en exceso: mientras que la demanda de carburantes permanezca sin cambios, las desviaciones de los trayectos normales para aprovechar un precio reducido tendrán una importancia secundaria.

4.2.1 Por consiguiente, el «turismo del lleno» se extenderá y, de este modo, lo que es un problema interno de la UE (Alemania, Francia y Bélgica) pasará a ser un problema externo (para Austria, Hungría, Eslovenia, Estonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Bulgaria y Grecia).

4.3 Desde el punto de vista de los **ingresos fiscales**, las ventajas no son desdeñables: para el período 2007-2030, la Comisión los ha cifrado en 35 600 millones de euros (para la UE-25). Se trata de una cifra bastante relevante que reforzará y ampliará la función redistributiva de la administración y explica el **apoyo de las autoridades fiscales** de muchos Estados miembros. Pero esta misma cifra indica, de forma evidente, la cuantía de los costes añadidos que recaerán en las empresas y los consumidores, lo que es contrario a la política de desburocratización de la UE.

4.4 En conclusión, **la propuesta de Directiva está justificada, con algunas reservas expresadas por el CESE, en el contexto de la armonización fiscal, los principios de la competencia y la reducción de la contaminación**. El CESE cree, por otra parte, que **los legisladores deberían tomar la decisión definitiva tras haber valorado debidamente los**

aspectos colaterales y las consecuencias para las distintas políticas de la UE, aplicando el principio de proporcionalidad. Más concretamente, deberán considerarse cuidadosamente los aspectos siguientes:

- el aumento generalizado de los costes (sobre todo en los nuevos Estados miembros) y la contención de la inflación,
- las consecuencias para la política industrial de igualar los precios del gasóleo y de la gasolina, así como el posible cambio de los consumidores, que podrían pasar de los automóviles de gasóleo a los de gasolina o viceversa,
- la política fiscal común para **todas** las fuentes de energía para el transporte, tanto si ya se utilizan como si es posible que puedan utilizarse,
- las condiciones de las regiones periféricas, en las que el coste del transporte de mercancías, tanto de entrada como de salida, representa un factor de peso que dificulta el crecimiento y el empleo. En el caso de algunas de estas regiones deberá examinarse su posición competitiva respecto de los países limítrofes no pertenecientes a la UE,
- el impacto del aumento de los costes en la **competitividad exterior** de la UE respecto de sus competidores, especialmente Estados Unidos, donde son sensiblemente inferiores los costes del carburante y los impuestos que soportan las empresas,
- las consecuencias en cuanto al **empleo**: si ahora se lamenta que algunas empresas de transporte de ciertos países sufran la competencia de las de otros países, con la adopción de la Directiva — aun cuando, en contra de la opinión del CESE, tuviera el efecto determinante que cree la Comisión — en el futuro podría ocurrir lo contrario,
- los efectos sobre la **productividad global y sobre la eficiencia del sector del transporte por carretera**, que, según cree el CESE, podrían tener un efecto neutro en el mejor de los casos,
- la coherencia del sistema de «devolución no discriminatorio» con las políticas de simplificación de los procedimientos administrativos.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a determinadas disposiciones temporales relativas a los tipos del impuesto sobre el valor añadido»

COM(2007) 381 final — SEC(2007) 910

(2008/C 44/26)

El 27 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de octubre de 2007 (ponente: Sr. BURANI).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 154 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

Conclusiones y recomendaciones

Argumentación

1. Los contenidos de la propuesta de directiva

1.1 Con la publicación de una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, la Comisión ha entablado un amplio debate sobre la utilización de los tipos reducidos del IVA ⁽¹⁾. El objetivo principal de esta iniciativa es preparar el terreno para una nueva directiva mediante la búsqueda de soluciones globales sostenibles y válidas en lo referente a los **tipos reducidos**. Por «tipo reducido» se entiende aquel que es inferior al tipo normal del IVA (15 %).

1.2 En esta Comunicación, publicada el mismo día que la propuesta de directiva, la Comisión declara que «se necesitará bastante tiempo para definir el camino a seguir más idóneo». Mientras tanto se plantea el problema de las **exenciones temporales concedidas a los Estados miembros más recientes**, que expiran en fechas diversas, entre junio de 2007 y el 1 de enero de 2010 (artículos 123-130 de la «Directiva del IVA») ⁽²⁾: la solución más simple es la que ha adoptado la Comisión con la publicación de la propuesta de directiva que nos ocupa, que sugiere una **prórroga** hasta finales de 2010, aunque no con carácter general, sino **limitada a determinados bienes y servicios**. En consecuencia, la expiración de dichas exenciones coincidiría con la fecha en la que debe examinarse el mínimo del 15 % aplicable al tipo normal y dejar de aplicarse, con carácter experimental, tipos reducidos del IVA a determinados servicios de gran intensidad de mano de obra

1.3 Esta prórroga se concederá al suministro de bienes o servicios de **gran intensidad de mano de obra** (construcción, restauración, etc.) y, en el caso de algunos países, de bienes de **especial importancia social** (productos alimenticios, libros y revistas especializadas, productos farmacéuticos, etc.) Esta opción se justifica con el hecho de que, con toda probabilidad,

el tipo reducido del IVA seguirá siendo válido para todos los países incluso una vez establecidas las nuevas reglas. Las exenciones que dificultan el funcionamiento del mercado interior no se prorrogan (insumos agrícolas).

1.4 Los productos **excluidos** de la prórroga son, en particular, el carbón y la energía para calefacción, que ya fueron objeto de excepciones recogidas en las diversas Actas de adhesión; dichas excepciones expiran en 2007 o 2008 y no contemplan prórrogas. Por otro lado, la imposición de las fuentes energéticas constituye un capítulo aparte que se está examinando en la actualidad. Las soluciones que se encuentren deberán ser válidas para todos.

2. Observaciones generales

2.1 La Directiva 2006/112/CE establecía para **los Estados miembros adheridos antes de 2001** una serie de **exenciones** ⁽³⁾. La **validez de estas exenciones no está sujeta a restricciones temporales** o, mejor dicho, son válidas «hasta la entrada en vigor del 'sistema definitivo' relativo a las operaciones intracomunitarias». En la situación actual y a la luz de las experiencias, no es previsible la introducción de un sistema definitivo a corto o medio plazo, por lo que **las exenciones concedidas a los «antiguos» Estados miembros podrían prolongarse hasta el infinito**; de este modo, los «nuevos» Estados miembros se verían penalizados por la expiración de los plazos negociados en su Acta de adhesión. Además, algunos Estados miembros están autorizados a aplicar tipos reducidos a los servicios prestados localmente ⁽⁴⁾ hasta finales de 2010, mientras que a los demás no se les brinda esta oportunidad. Ello daría pie a una situación injustificable.

2.2 La propuesta de directiva constituye una «solución intermedia» que **permite a los Estados miembros actuar sustancialmente en igualdad de condiciones con los demás países de la UE**, al menos hasta el 31 de diciembre de 2010. Para esa

⁽¹⁾ COM(2007) 380 final de 5.7.2007.

⁽²⁾ Directiva del Consejo 2006/112/CE de 28.11.2006.

⁽³⁾ Artículos 109 a 122 de la Directiva sobre el IVA.

⁽⁴⁾ Véase el anexo IV a la Directiva sobre el IVA.

fecha, la Comisión espera que el Consejo haya adoptado una **nueva directiva** que ponga orden en todas las categorías de exenciones, coincidiendo con el deseo expresado también en la Comunicación.

3. Observaciones específicas

3.1 El CESE acoge con satisfacción el trabajo que ha llevado a cabo la Comisión, tanto con **la propuesta de directiva que aprueba sin reservas**, como con la publicación de una Comunicación en la que se anuncia la definición de una estructura de «exenciones» coherente con los principios del mercado único y la Estrategia de Lisboa. Esta comunicación será objeto del corres-

pondiente dictamen del Comité, en un intento por contribuir de manera constructiva al debate.

3.2 Habida cuenta de las experiencias precedentes, es comprensible el temor de que el interés general por alcanzar rápidamente un consenso sobre la propuesta de directiva pueda verse subordinado a la defensa de intereses y políticas particulares. El CESE espera que se trate de un temor infundado. Desde el punto de vista de la corrección técnica, la propuesta es irrefutable: en la toma de decisiones solamente influirán los aspectos políticos. El CESE llama la atención de los responsables políticos sobre las necesidades que presentan el mercado y los ciudadanos, que necesitan leyes transparentes, ecuanímes y sometidas a rápida aprobación.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Croacia en vías de la adhesión»

(2008/C 44/27)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la «*Croacia en vías de la adhesión*».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2007 (ponente: Sra. SIGMUND).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 24 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 155 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El 20 de abril de 2004, la Comisión emitió un dictamen favorable a la solicitud de adhesión a la Unión Europea presentada por Croacia; el 20 de diciembre de 2004, el Consejo Europeo decidió que en marzo de 2005 se iniciaran las negociaciones de adhesión, que luego fueron postergadas a octubre de 2005.

1.2 El proceso de análisis común concluyó en octubre de 2006 con buenos resultados y se pudieron entablar las negociaciones bilaterales de adhesión. Entretanto, se han producido importantes avances en los criterios políticos y económicos, así como en la adopción del acervo comunitario.

1.3 El Comité se felicita por el avance fluido de las negociaciones y la amplia y variada participación de la sociedad civil

organizada de Croacia en este proceso, pero destaca que es imprescindible contar con la participación de todas las organizaciones representativas implicadas de la sociedad civil y, en particular, con la amplia participación de los interlocutores sociales, en las negociaciones de todos los capítulos que les afecten. En este contexto, el Comité se remite a su Dictamen de 31 de marzo de 2004 y a las observaciones formuladas en el punto 5.5, que siguen conservando su vigencia y que, por lo tanto, vuelven a ser resaltadas ⁽¹⁾.

1.4 El presente dictamen no volverá a evaluar las estadísticas disponibles, sino que examinará prioritariamente la situación de la sociedad civil organizada en Croacia a través del análisis de sus fundamentos, oportunidades y desafíos.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE de 31 de marzo de 2004 sobre «La candidatura de Croacia a la adhesión a la UE» (ponente: Sr. Strasser), punto 5.5: «Para que la economía croata logre cumplir los requisitos del mercado interior europeo es preciso que la sociedad civil participe en todas las reformas, liberalizaciones y esfuerzos de adaptación al Derecho comunitario que resulten necesarios. Para ello, es condición previa imprescindible que la población croata reciba información regular y suficiente sobre la importancia y las repercusiones de la integración en la UE, y que las organizaciones representativas de la sociedad civil sean partícipes del proceso de toma de decisiones políticas» (DO C 112 de 30.4.2004, p. 68).

2. Observaciones generales sobre el papel desempeñado por la sociedad civil

2.1 La historia de la formación de la sociedad civil organizada en los llamados «antiguos» Estados miembros es bastante diferente del surgimiento de las actividades llevadas a cabo por la sociedad civil de los «nuevos» Estados miembros, cuya situación en el pasado es comparable a la existente en Croacia: mientras que en el primer caso, las iniciativas de la sociedad civil se llevaron a cabo en función de las necesidades o para defender ciertos intereses según el principio de «abajo arriba», en el segundo caso la sociedad civil se comprometió con un idea o con un objetivo, pero principalmente contra el Estado demasiado poderoso (por otro lado, esto no es aplicable a los interlocutores sociales, ya que en su caso la representación de intereses es prioritaria). Esta génesis explica que todos esos países necesitarán, en mayor o menor medida, recuperar el atraso en ese ámbito, en el que están en juego aspectos fundamentales de las actividades de la sociedad civil como la confianza, la solidaridad, la transparencia o la autonomía.

2.2 El Comité abordó, por primera vez, en 1999 la cuestión de la definición de la sociedad civil organizada, para la que formuló características fundamentales^(?). En el marco del análisis de la situación y del papel de la sociedad civil en Croacia cabe destacar que los interlocutores sociales, en su condición de representantes de los empresarios y de los trabajadores (y también por razones históricas), forman el «núcleo duro» de los actores de la sociedad civil. Una característica común de todos los representantes de la sociedad civil organizada es, junto con la representación de intereses, la obligación de representar el interés general, lo que claramente les diferencia de los grupos de presión (lobbies) que también representan intereses. El Comité estima que, precisamente en el caso de Croacia, esta definición, compleja y abierta, de la sociedad civil organizada reviste gran importancia, ya que se ha podido constatar que en Croacia, a veces, se equipara el concepto de «ONG» con el de «sociedad civil». El Comité advierte expresamente de los peligros que entraña el mantenimiento de esta definición que considera incompleta, puesto que excluye desde el principio la participación de los interlocutores sociales en cualquier tipo de actividad de la sociedad civil.

2.3 El ámbito de acción de los representantes de la sociedad civil organizada abarca, además de la representación de intereses, todo tipo de participación en procesos de formación de opinión y de toma de decisiones. Junto a muchas formas pragmáticas de participación, las principales modalidades de expresión de la democracia participativa son el diálogo social y el diálogo civil. Mientras que el diálogo social, debido a los temas que le son propios, se restringe a los interlocutores sociales y no puede ampliarse, en el diálogo civil pueden participar todos los representantes de la sociedad civil organizada en la medida en que cumplan los criterios de representatividad necesarios. Además, es fácil definir el diálogo social, pero todavía no existe una definición adecuada del diálogo civil. La definición de Jürgen Habermas, según la cual el diálogo civil como elemento de la democracia participativa es un discurso interactivo al que pueden incorporarse contenidos totalmente normativos, sería la más fiel a la esencia del diálogo civil. Por analogía con el diálogo social, el diálogo civil puede tener lugar de manera vertical; es

decir, entre el Estado y la sociedad civil organizada, y de manera horizontal, entre los distintos actores de la sociedad civil organizada. El Comité destaca la importancia que tiene la distinción conceptual entre el diálogo social y el civil; el diálogo civil completa el diálogo social, pero no lo sustituye.

A nivel europeo, el Comité Económico y Social Europeo es el representante institucional de la sociedad civil organizada de los Estados miembros; así pues, es un «foro para el diálogo civil», pero no para el diálogo social.

2.4. La cuestión de la representatividad de los agentes de la sociedad civil reviste gran importancia para el Comité, puesto que está asociada a la legitimación democrática de los agentes. En efecto, no basta con representar a un número suficiente de personas afectadas o interesadas; es decir, no basta con ser cuantitativamente representativos, sino que una organización de la sociedad civil debe ser, sobre todo, e incluso, cualitativamente representativa, lo que significa que debe estar en condiciones, gracias a sus conocimientos técnicos, su experiencia y ciertas capacidades, de participar de manera constructiva en lo que ocurra. Entre otros criterios que permiten reconocer cualitativamente a una organización de la sociedad civil, elementos como la transparencia, las estructuras decisorias democráticas, la sostenibilidad, la independencia económica y la autonomía tienen precisamente una gran importancia en las democracias recientes. El Comité ya se ha expresado en diversos dictámenes sobre la cuestión de la composición de la sociedad civil organizada y sobre la representatividad de sus agentes. Además de enumerar cuáles son los agentes de la sociedad civil, también ha elaborado un modelo de lista de los criterios de representatividad^(?).

3. Informe sobre la situación

3.1 La situación socioeconómica en Croacia

3.1.1 La situación económica de Croacia es estable, pero presenta bastantes diferencias en términos regionales. Según las previsiones, el crecimiento económico constante de cerca del 4,8 % registrado durante los últimos años (2002-2006), se mantendrá de manera similar durante los dos próximos años. No obstante, también es preciso señalar que el desarrollo económico regional sigue siendo muy dispar. Aunque la tasa media de inflación de los precios alcanzó en 2006 el 3,2 %, lo que supuso un incremento medio del 0,8 % desde 2002, en general se ha mantenido la estabilidad de los precios. Aun así se pueden constatar algunas evoluciones desfavorables en términos de déficit comercial y deuda externa, así como un creciente endeudamiento público. En el marco de la lucha contra el endeudamiento, Croacia ha empezado a reconocer que convendría incentivar las inversiones y las asociaciones público-privadas (APP).

^(?) Dictamen del CESE de 22.9.1999 sobre el tema «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» (ponente: Sra. SIGMUND) (DO C 329 de 17.11.1999, p. 30).
Dictamen del CESE de 25.4.2001 sobre el tema «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco» (ponentes: Sra. SIGMUND y Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO) (DO C 193 de 10.7.2001, p. 117).
Dictamen del CESE de 14.2.2006 sobre el tema «La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil» (ponente: Sr. OLSSON) (DO C 88 de 11.4.2006, p. 41).

^(?) «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada».

En este contexto, el Comité señala que el Gobierno croata deberá adoptar medidas que no sólo son necesarias para impulsar la adhesión a la Unión Europea, sino que, además, a largo plazo podrían ser consideradas como una señal de que Croacia está dispuesta a cumplir los criterios de convergencia impuestos para la adhesión a la tercera fase de la unión monetaria europea.

3.1.2 Respecto a la situación social, a pesar de los loables avances que se han producido durante los últimos años, siguen persistiendo ámbitos que precisan soluciones como, por ejemplo, los problemas en el mercado laboral:

- el desempleo de larga duración se encuentra claramente por encima de la media comunitaria y va acompañado de una tasa relativamente baja de empleo, lo que origina una proporción desfavorable entre personas empleadas y personas que reciben algún tipo de prestación social;
- la tasa armonizada de desempleo (basada en la encuesta de la población activa) sigue una tendencia estable a la reducción y alcanzó el 11,2 % en el primer trimestre del presente año frente al 11,8 % del primer semestre de 2006;
- la tasa de empleo juvenil es muy baja;
- la tasa cada vez más baja de desempleo formal se debe a una elevada tasa de empleo informal;
- es posible, e incluso previsible, que surja el peligro de la precariedad en la creación de nuevos empleos (es decir, el aumento de puestos de trabajo peor pagados y más inseguros).

Además, sigue siendo preciso adoptar medidas respecto a los ingresos medios familiares, que siguen siendo relativamente bajos.

3.1.3 Un informe de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo ubicada en Dublín ⁽⁴⁾ explica la situación social en Croacia y formula, entre otras, las siguientes recomendaciones: para conseguir un crecimiento sostenido y crear puestos de trabajo de buena calidad se precisa un desarrollo regionalmente equilibrado. La política de empleo debería abandonar el enfoque prioritario de las ayudas económicas y dar prioridad a las medidas de formación, para capacitar y motivar aún más a los desempleados a reincorporarse al mercado laboral. Las familias que no puedan costearse una vivienda en el mercado inmobiliario privado deberían tener la posibilidad de obtener una vivienda asequible. Se precisan incentivos para facilitar la escolarización de niños y jóvenes, y también se precisan cuidados infantiles más asequibles para incentivar la incorporación de las mujeres al mercado laboral y ayudar a los padres a conciliar la vida profesional y familiar. El mensaje político global debería ser que la promoción de la calidad de vida y la inclusión social deberían convertirse en una prioridad en todos los ámbitos de elaboración y aplicación de las políticas, para garantizar un enfoque multidimensional y global que prevenga y reduzca la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

⁽⁴⁾ «Calidad de vida en Croacia: principales conclusiones de la investigación nacional», Dublín, 2007.

3.1.4 Se han emprendido muchas iniciativas para fomentar el crecimiento de las PYME, con la contribución del Gobierno croata, pero también gracias a las actividades de donantes nacionales e internacionales y de la sociedad civil.

El Comité considera importante crear un entorno empresarial favorable, sobre todo para las PYME, que son los motores del crecimiento y la creación de empleo, en particular en las regiones desfavorecidas. En este contexto, el Comité acoge con satisfacción la mayor actividad de la asociación para las PYME que funciona en el seno de la Asociación de Empresarios de Croacia (HUP).

3.1.5 El Comité opina que la agricultura es un ámbito clave en las negociaciones de adhesión. La producción agrícola está en manos de pequeñas explotaciones agrícolas familiares con un tamaño medio de 2,4 hectáreas, que poseen cerca del 80 % del terreno agrícola y de la ganadería. Muchos terrenos que podrían ser cultivados todavía están inutilizados por los daños ocasionados por la guerra y que todavía no han sido reparados (por ejemplo, los campos de minas). Además, las incertidumbres en materia de propiedad también constituyen, en algunos casos, un problema. Actualmente, la agricultura croata es poco competitiva y está experimentando cambios radicales. Es evidente que Croacia precisa una reforma global de su política agraria, en particular habida cuenta de su candidatura de adhesión a la UE. Así pues, el Ministerio de Agricultura ya ha empezado a elaborar proyectos estratégicos de desarrollo, con el objetivo de aumentar la competitividad de la producción nacional. También se podrían conseguir avances con la aplicación de programas para el desarrollo rural, políticas de calidad y agricultura biológica. Aun así, sigue existiendo una laguna en el ámbito de la seguridad alimentaria, que precisa una estrategia global.

La creación de estructuras adecuadas para aplicar la política agrícola común sigue siendo urgentemente necesaria, así como el establecimiento de un organismo de representación de intereses políticamente independiente, que no sólo es necesario por motivos políticos (garantía del ejercicio del derecho de intervención), sino también por consideraciones prácticas (ayuda en la administración de los fondos comunitarios en el marco de la estrategia de preadhesión y cooperación en su gestión y su reparto después de la adhesión).

3.1.6 El envejecimiento demográfico es un proceso característico de todos los países europeos que entraña un desafío para la elaboración de políticas públicas de seguridad social. El cambio demográfico también supone un problema para Croacia, aunque la tasa media de esperanza de vida en Croacia sea inferior a la de muchos otros países europeos, sobre todo en comparación con los denominados «antiguos» Estados miembros. El régimen croata de seguridad social no está preparado para reaccionar ante el creciente envejecimiento de la población. Las reformas de la seguridad social han estado sometidas a la poderosa influencia de las instituciones financieras internacionales.

Por lo demás, la representación de los intereses de los grupos de población de más edad en el ámbito político también constituye un fenómeno relativamente nuevo en Croacia.

3.1.7 El nivel de inmigración y emigración es bajo en Croacia, aunque la inmigración es casi tres veces superior a la emigración. No obstante, ambas tendencias de inmigración y emigración están decreciendo y no constituyen un factor estadístico importante.

3.2 La situación política en Croacia

3.2.1 El Comité opina que las inminentes elecciones legislativas (en noviembre de 2007) no afectarán a la estabilidad política de Croacia. Las encuestas de opinión sobre las elecciones arrojan resultados muy dispares, aunque los principales partidos han adoptado posturas proeuropeas, por lo que es bastante improbable que los resultados se aparten de la orientación proeuropea de la política croata. Todos los partidos persiguen el mismo objetivo: la adhesión de Croacia a la UE en 2009.

3.2.2 Se están llevando a cabo varias reformas en el sector público: una reforma de los servicios públicos encaminada a establecer una administración pública eficaz y competente, así como una reforma del sistema judicial, para resolver la traba de los casos pendientes y fomentar la aplicación de los principios del Estado de derecho.

3.2.3 De conformidad con las evaluaciones internas y externas, la lucha contra la corrupción ocupa un lugar prominente en el programa de medidas para la adhesión de Croacia a la UE. La sociedad civil cada vez participa más en los procedimientos penales incoados por las autoridades, con lo que se cumplen los requisitos de transparencia y legalidad en la financiación de los partidos y en las licitaciones públicas, así como los requisitos de acceso a la información y de prevención de los conflictos de intereses. No obstante, la falta de confianza en las instituciones sigue minando estos esfuerzos; a medio plazo, una amplia campaña informativa dirigida a la opinión pública seguramente aportará buenos resultados.

La sociedad civil organizada sigue desempeñando un importante papel en este ámbito y contribuye a luchar contra la corrupción. En efecto, en un proyecto de asociación regional sobre el *Desarrollo de iniciativas civiles locales a través del refuerzo de las capacidades en diversos niveles*, diez asociaciones de ocho ciudades croatas se incorporaron a una red multidisciplinar llamada «BURA».

3.2.4 En el ámbito de la protección de las minorías, todavía se precisan más medidas, entre otras cosas, para la promoción y defensa de los derechos de las minorías; estas medidas deberían conducir a la integración de las minorías en la vida cotidiana. En este contexto, el Comité considera positivo que el plan de trabajo para 2007 del Gobierno croata aplique y aborde de manera expresa el derecho de las minorías nacionales a la igualdad de trato en el empleo en el sector público. A este

respecto, también se deberían mencionar las elecciones de 2007 para los Consejos de minorías nacionales. Los resultados obtenidos con la escolarización de la minoría roma constituyen un ejemplo digno de convertirse en modelo. Además de la protección de los derechos de las minorías, se sigue precisando una campaña específica de sensibilización sobre la integración y retorno de los refugiados y los desplazados en el territorio nacional, así como sobre la reincorporación de los refugiados que regresen, para garantizar la reconstrucción, no sólo de las infraestructuras, sino también de la sociedad. En términos generales, no obstante, cabe constatar que ya se han adoptado medidas adecuadas al respecto.

3.3 La sociedad civil organizada en Croacia

3.3.1 El marco jurídico para la sociedad civil en Croacia se basa principalmente en las siguientes fuentes:

- la Ley de Asociaciones es la principal fuente jurídica para las asociaciones del sector civil y constituye un fundamento jurídico relativamente favorable para la mayoría de los agentes de la sociedad civil ⁽⁵⁾;
- la legislación laboral regula la creación y el funcionamiento (incluido el marco de los convenios colectivos) de sindicatos, organizaciones patronales y sus correspondientes organizaciones centrales;
- la Ley sobre Voluntarios regula el concepto, los principios, las condiciones y el ejercicio del voluntariado como una posible manera para prestar servicios de voluntariado en organizaciones de la sociedad civil que organizan esos servicios;
- la Ley sobre donaciones y fundaciones ⁽⁶⁾ constituye una importante fuente, sobre todo para la financiación de la sociedad civil;
- entre las demás fuentes jurídicas, cabe citar la Ley sobre Instituciones, la Ley sobre Protección Social y una serie de leyes y disposiciones en los ámbitos financiero, fiscal y del trabajo humanitario, que también afectan al sector civil. Los representantes de los empresarios y trabajadores (además de su función como interlocutores sociales) también desempeñan un importante papel en este ámbito.

3.3.2 También es posible constatar una evolución del desarrollo de la sociedad civil croata gracias a las actividades de las ONG: en efecto, el trabajo hasta ahora desempeñado por la sociedad civil en materia de protección y promoción de los derechos humanos y de las actividades humanitarias cada vez está más encaminado a configurar la política social y los derechos sociales.

⁽⁵⁾ Según los datos disponibles, actualmente existen alrededor de 27 000 asociaciones registradas en Croacia.

⁽⁶⁾ Actualmente existen 90 fundaciones en Croacia.

Las organizaciones medioambientales también han demostrado ser capaces de cooperar, a través de la creación de redes formales e informales, para llevar a cabo acciones específicas.

También en las organizaciones juveniles, asociaciones de personas con discapacidad y organizaciones de mujeres se puede percibir una tendencia a un mayor desarrollo de redes y a la creación de grupos organizados.

Las organizaciones croatas de protección de los consumidores están tratando de reivindicar los derechos de los consumidores. Pero carecen de los recursos humanos y financieros necesarios para prestar de manera sostenible servicios de protección, información y defensa de los intereses de los consumidores.

3.3.3 En el marco de las actividades de la sociedad civil en Croacia, el diálogo social entre los interlocutores sociales en distintos niveles merece una consideración aparte.

El marco institucional del diálogo social tripartito (empresarios y sindicatos como socios del Gobierno) está bien desarrollado en el Consejo Económico y Social de Croacia. No obstante, hasta el momento apenas ha conseguido resultados concretos. Uno de los motivos es el problema aún no solucionado de la dispersión de las organizaciones representativas, tanto de los trabajadores como de otros intereses. El Comité estima que convendría agrupar los intereses de diferentes organizaciones, también en interés de la representatividad de las diferentes asociaciones. Otras causas adicionales pueden encontrarse en procesos concretos: por ejemplo, los plazos para la presentación de dictámenes de los interlocutores sociales suelen ser excesivamente breves (en muchos casos, entre 3 y 4 semanas), y no suelen explicar los motivos por los que no se tienen en cuenta determinadas propuestas.

Es cierto que a nivel empresarial ya se lleva a cabo un diálogo social bipartito autónomo. En este nivel, la mayor parte de las relaciones tanto entre trabajadores y empresarios como entre sindicatos y empresarios se crean a través de numerosos convenios colectivos y del trabajo de los comités de empresa. No obstante, el diálogo social bipartito autónomo sigue teniendo un gran potencial para resolver la cuestión de la representatividad de los sindicatos ante un empresario único y para establecer la representación de los trabajadores en los convenios colectivos. Además, en las PYME todavía existe un bajo nivel de representación de intereses y de organización de los trabajadores.

En la mayoría de los casos, no existe diálogo social a nivel sectorial. Esto se debe, en gran medida, a que todavía no se ha resuelto plenamente el problema de establecer la representatividad de los trabajadores y empresarios, y a los problemas para establecer el alcance de los sectores y ramas como unidades de negociación. Teniendo en cuenta la importancia que revisten los convenios colectivos para influir en las condiciones de la situación económica general, el desarrollo del diálogo social debería centrarse en este nivel.

Puesto que el Gobierno todavía conduce el diálogo social en el marco de un diálogo social tripartito, la prioridad debe centrarse en las consultas tripartitas. Pero sin el desarrollo de un sistema autónomo de relaciones bipartitas a nivel nacional y sectorial y sin que se conceda prioridad a los convenios colectivos sectoriales, será muy difícil desarrollar un sistema bien estructurado y equilibrado entre los interlocutores sociales. A este respecto, también se deberían publicar las estadísticas de la cobertura y la composición de los convenios colectivos.

3.3.4 Como en muchos países europeos, todavía no se han asimilado en Croacia las distintas formas de diálogo civil.

Aunque el Gobierno croata ya ha dispuesto condiciones marco razonables y propicias para ese diálogo civil, por el momento sólo existe un enfoque del mismo. Hasta ahora, la amplia representación de intereses de la sociedad civil sólo ha conseguido, en contadas ocasiones, alcanzar un gran consenso en torno a un problema específico. No obstante, el compromiso asumido con el proyecto de ley sobre el acceso a la información pública, así como con las cuestiones medioambientales relacionadas con el proyecto de oleoducto Družba-Adria y la construcción de una terminal para el gas natural licuado (GNL) en la costa adriática, es alentador.

3.3.5 En este contexto, el Comité destaca que un diálogo civil estructurado como complemento del diálogo social es un elemento indispensable de la democracia participativa. En cualquier caso no debe limitarse a la posibilidad de consulta, sino que, sobre todo (de conformidad con el principio de abajo arriba inherente a la sociedad civil), debe garantizar el derecho de participación.

3.3.6 En cualquier caso, el marco institucional que ya existe en Croacia para crear un modelo moderno de democracia participativa es prometedor.

3.3.6.1. La **Oficina del Gobierno croata responsable de la cooperación con las ONG «Ured Vlade Republike Hrvatske za udruge»**, creada en 1998, fue el primer organismo público que tuvo la misión de entablar un cooperación estructurada entre el Estado y la sociedad civil. Actualmente, este organismo también gestiona importantes recursos financieros destinados a financiar la sociedad civil croata (85,94 millones HRK), presenta propuestas legislativas relevantes para el sector y coordina las actividades de los agentes nacionales, regionales y locales. En 2006, el Gobierno asignó una ayuda financiera total de 321 626 823,06 HRK (unos 44,1 millones de euros) a las organizaciones de la sociedad civil en Croacia.

La Oficina es igualmente responsable de la supervisión y aplicación de la estrategia nacional, aprobada en julio de 2006, para la creación de un entorno propicio al desarrollo de la sociedad civil.

En la estrategia se define la situación de la sociedad civil y se establecen los objetivos en diez ámbitos:

- relaciones entre el Estado y la sociedad civil basadas en los valores;
- cohesión e integración social;
- participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas;
- concienciación sobre la ciudadanía democrática y los derechos humanos;
- marco jurídico para el trabajo y el desarrollo de la sociedad civil;
- marco institucional para el fomento del desarrollo de la sociedad civil;
- marco financiero para favorecer el desarrollo de la sociedad civil;
- desarrollo regional;
- desarrollo de las actividades de voluntariado y filantrópicas, así como creación de fundaciones;
- desarrollo de la sociedad civil en el contexto internacional.

El Plan de acción («Operativni Plan»), adoptado por el Gobierno el 1 de febrero de 2007, prevé medidas precisas para el período 2007-2011 y enumera las instituciones responsables.

3.3.6.2. El **Consejo para el desarrollo de la sociedad civil** («Savjet za razvoj civilnog društva»), establecido en 2002, es una instancia consultiva intersectorial del Gobierno croata; su trabajo consiste en elaborar estrategias para desarrollar la sociedad civil y supervisar la ejecución de los programas de cooperación entre el Gobierno y ese sector. La composición del Consejo es paritaria, con diez representantes de los servicios competentes del Gobierno y diez representantes de la sociedad civil organizada, así como tres expertos. El segundo mandato del Consejo concluyó oficialmente en julio de 2006, aunque el Gobierno lo prorrogó hasta el 1 de febrero de 2007. Con motivo de la asamblea constituyente del nuevo Consejo, celebrada el 16 de febrero de 2007, se nombró a un nuevo presidente del Consejo. Durante la primera quincena de julio de 2007 se celebraron cinco reuniones del Consejo.

3.3.6.3. La **Fundación nacional para el desarrollo de la sociedad civil** («Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva») fue creada en 2003 por el Parlamento croata y su funcionamiento es independiente de las estructuras administrativas nacionales y locales. La principal misión de esta fundación es aportar recursos financieros y conocimientos especializados a los programas encaminados a fomentar la sostenibilidad de las organizaciones sin ánimo de lucro, la cooperación intersectorial, las iniciativas ciudadanas, las actividades de voluntariado, etc. La financiación de la Fundación corre a cargo de los presupuestos estatales, de los ingresos recaudados por los juegos de azar estatales y de las ayudas extranjeras (por ejemplo, de la Comisión Europea). La administración de este innovador organismo la ejercen sobre una base paritaria los representantes del Gobierno, los representantes de la sociedad civil organizada y los expertos en la materia.

4. Análisis

4.1 El Comité reconoce y valora los esfuerzos realizados por Croacia para impulsar las negociaciones de adhesión y estima que existen buenas condiciones para que la campaña electoral previa a las elecciones en otoño de 2007 no interrumpa ese ritmo.

No obstante, el Comité señala que las medidas pendientes de adopción en el ámbito legislativo y en materia de reforma administrativa deberán ser lo más sencillas, transparentes y, sobre todo, viables posible. El Comité estima que la iniciativa del Gobierno croata de establecer un sistema de ventanilla única para el registro de sociedades en Croacia es un paso fundamental en esa dirección. En este contexto, el Comité celebra expresamente la aplicación del proyecto «Hitrorez», cuyo objetivo es reducir el número de leyes y disposiciones jurídicas ineficaces y obsoletas, y en cuyo marco ya se ha propuesto la derogación de 420 disposiciones relacionadas con el sector empresarial. Además, será preciso prestar atención a que estas medidas legislativas no conduzcan al recorte de los derechos legítimos de protección de los trabajadores y, en cualquier caso, a que se mantenga el nivel ya alcanzado de garantía de los derechos humanos sociales y colectivos. Por lo demás, el Comité opina que una legislación clara y simple constituye una herramienta adicional para luchar contra la corrupción y que con un paquete

semejante de medidas se podría considerar a Croacia como un ejemplo para la región.

En el marco del Derecho procesal también será necesario llevar a cabo una simplificación. No obstante, las nuevas medidas legislativas no deberían ser derogadas por leyes no adaptadas, ya que entonces se producirían, precisamente durante la primera y delicada fase de la adhesión, repercusiones negativas como, por ejemplo, una inseguridad jurídica indeseable.

El Comité estima que la larga duración de los procedimientos judiciales constituye todavía un problema pendiente; en efecto, muchas veces son precisamente las partes procesales más débiles las que resultan perjudicadas por procedimientos que, a veces, se prolongan durante varios años o se desalientan y renuncian a entablar los correspondientes procedimientos. Una solución en el ámbito de los procedimientos entablados por cuestiones laborales podría ser la creación de tribunales laborales y de arbitraje, con el fin de simplificar y reducir la duración de los procedimientos.

También sigue siendo necesario adoptar medidas más transparentes en el ámbito de la adquisición de terrenos a fin de ofrecer a los inversores extranjeros la seguridad necesaria para que puedan planificar a largo plazo. Un paso importante para la consecución de este objetivo es el proceso de digitalización y de puesta en línea de los registros de propiedad en Croacia, impulsado por el Gobierno croata.

4.2 En este contexto, el Comité reconoce que Croacia se encuentra en una situación particularmente complicada, puesto que el país está preparando su adhesión al mismo tiempo que afronta las consecuencias de la guerra civil («Domovinski rat»).

4.3 El cumplimiento formal de los criterios de adhesión no debería ser, en opinión del Comité, el único objetivo de las negociaciones de adhesión. Precisamente, el papel activo y la contribución de los agentes representativos, en términos cualitativos y cuantitativos, de la sociedad civil organizada será fundamental durante la última fase inmediatamente anterior a la adhesión en muchos ámbitos para conseguir el apoyo de los ciudadanos croatas a la adhesión. Además, después de la adhesión, estos representantes de la sociedad civil organizada contribuirán de manera considerable, tanto en el marco del diálogo social ya existente como en su condición de agentes del diálogo civil, a aplicar o trasladar las normas del acervo comunitario a todos los ámbitos. También es importante señalar que precisamente las organizaciones sólidas, sostenibles y eficaces de la sociedad civil asumirán importantes funciones en el primer período después de la adhesión de Croacia, en términos de aplicación del *acervo comunitario* y de su supervisión. También asumirán un papel importante en el ámbito administrativo (por ejemplo, con la gestión de las ayudas comunitarias). En algunos ámbitos (por ejemplo, las PYME y las profesiones liberales o la agricultura) siguen faltando estructuras horizontales orientadas a largo plazo que respondan a esos criterios. Por lo tanto, el refuerzo del cometido de los agentes de la sociedad civil que respondan a todos los criterios de representatividad no sólo es un objetivo que debe ser perseguido en el marco de las negociaciones de adhesión, sino que, además, es una medida que tendrá repercusiones positivas, en particular después de la adhesión de Croacia a la UE.

5. Conclusiones

5.1 El Gobierno croata se ha impuesto el objetivo de satisfacer de aquí a 2009 las condiciones necesarias para su adhesión a la UE. El Comité está decidido a respaldar enérgicamente, en el marco de sus competencias, los esfuerzos llevados a cabo por Croacia.

El Comité ha hecho acopio de importantes experiencias durante las dos últimas rondas de adhesión, que ahora quiere utilizar en interés de ambas partes y para utilidad recíproca, de conformidad con las posibilidades concretas en el marco del proceso de ampliación con la adhesión de Croacia.

5.2 El Comité estima que esta cooperación debería ser lo más pragmática, específica y poco burocrática posible. Debería ir acompañada del convencimiento conjunto de que la sociedad civil organizada no sólo es un importante socio consultivo para los procesos de formación de opiniones y de toma de decisiones del proceso de adhesión, sino que, además, desempeñará un papel decisivo y, sobre todo, sostenible después de la adhesión. Las organizaciones eficaces de la sociedad civil que cumplen los principales criterios cualitativos y cuantitativos de representatividad son indispensables para animar el elemento participativo de una democracia moderna. Estas organizaciones serán imprescindibles para que Croacia, como nuevo Estado miembro de la UE, pueda trasladar y aplicar de manera práctica la legislación armonizada. El Comité ofrece su ayuda y cooperación para llevar

a cabo estas tareas actuales y futuras que podrían producirse en los siguientes términos:

- reuniones sectoriales con representantes de la sociedad civil organizada de Croacia con el fin de intercambiar información, opiniones y experiencias;
- participación de los miembros del CESE en seminarios y otras iniciativas en el marco del IPA (instrumento de la preadhesión);
- cooperación con los organizadores de una campaña croata de información y comunicación sobre la adhesión para elaborar conjuntamente ejemplos que muestren de manera comprensible y transparente a ciertos grupos de población las consecuencias que tendrá para ellos la adhesión. En este contexto, está claro que no sólo se deben examinar los aspectos racionales, sino que también conviene abordar el factor afectivo. La experiencia demuestra que las actitudes hostiles durante la fase de preadhesión frecuentemente se deben a temores ocasionados, en general, por la falta de información. La integración de los miembros del Comité en la correspondiente campaña informativa tendría la ventaja de que los miembros del Comité proceden de organizaciones comparables en muchos casos a las agrupaciones croatas de la sociedad civil. Por lo tanto, son fiables y podrán comunicarse «de igual a igual» con el grupo destinatario.

Bruselas, 24 de octubre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
