

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 120

51° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

16 de mayo de 2008

Número de información	Sumario	Página
III	<i>Actos preparatorios</i>	
	COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO	
	440° Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007	
2008/C 120/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la — «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos» — la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco común para la comercialización de los productos» — y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión 3052/95/CE» COM(2007) 37 final — 2007/0029 (COD) — COM(2007) 53 final — 2007/0030 (COD) — COM(2007) 36 final — 2007/0028 (COD)	1
2008/C 120/02	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 80/181/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre unidades de medida» COM(2007) 510 final — 2007/0187 (COD)	14
2008/C 120/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro en los oídos de los conductores de tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada) COM(2007) 588 final — 2007/0205 (COD)	15
2008/C 120/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas» COM(2007) 140 final — SEC(2007) 388	15

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2008/C 120/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La mano de obra agrícola transfronteriza»	19
2008/C 120/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La situación del empleo en la agricultura»	25
2008/C 120/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de los consejos nacionales de desarrollo sostenible»	29
2008/C 120/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde: Mejorar el desmantelamiento de los buques» COM(2007) 269 <i>final</i>	33
2008/C 120/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE» COM(2007) 354 <i>final</i>	38
2008/C 120/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola y se modifican determinados Reglamentos» COM(2007) 372 <i>final</i> — 2007/0138 (CNS)	42
2008/C 120/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)»	47
2008/C 120/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 998/2003, por el que se aprueban las normas zoonómicas aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial, ampliando el período transitorio» COM(2007) 572 <i>final</i> — 2007/0202 (COD)	49
2008/C 120/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la — «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica las Directivas 76/768/CEE, 88/378/CEE y 1999/13/CE del Consejo y las Directivas 2000/53/CE, 2002/96/CE y 2004/42/CE para adaptarlas al Reglamento (CE) n° ... sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican la Directiva 67/548/CEE y el Reglamento (CE) n° 1907/2006» — y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 648/2004 para adaptarlo al Reglamento (CE) n° ... sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican la Directiva 67/548/CEE y el Reglamento (CE) n° 1907/2006» COM(2007) 611 <i>final</i> — 2007/0212 (COD) — COM(2007) 613 <i>final</i> — 2007/0213 (COD)	50
2008/C 120/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Impacto de la territorialidad de las legislaciones fiscales en las transformaciones industriales»	51
2008/C 120/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Impacto de las normas medioambientales europeas en las transformaciones industriales»	57
2008/C 120/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Promover la solidaridad entre las generaciones» COM(2007) 244 <i>final</i>	66
2008/C 120/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social» COM(2007) 273 <i>final</i>	73
2008/C 120/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Migración y desarrollo: Oportunidades y retos»	82



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2008/C 120/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-Moldova: El papel de la sociedad civil organizada»	89
2008/C 120/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Aplicación de la Estrategia de Lisboa: Situación actual y perspectivas de futuro»	96
2008/C 120/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco (Versión codificada)» COM(2007) 587 <i>final</i>	100



III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

440º PLENO DE LOS DÍAS 12 Y 13 DE DICIEMBRE DE 2007

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos»
- la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco común para la comercialización de los productos»
- y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión 3052/95/CE»

COM(2007) 37 final — 2007/0029 (COD)

COM(2007) 53 final — 2007/0030 (COD)

COM(2007) 36 final — 2007/0028 (COD)

(2008/C 120/01)

El 14 de marzo de 2007, de conformidad con el artículo 95 y el tercer párrafo del artículo 133 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos» y la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco común para la comercialización de los productos»

El 2 de abril de 2007, de conformidad con los artículos 37 y 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión 3052/95/CE».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2007 (ponente: **Sr. PEZZINI**).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 68 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité está plenamente convencido de la importancia de garantizar la plena operatividad del principio de libre circulación de mercancías, previsto por el Tratado y confirmado por numerosas sentencias del Tribunal de Justicia, para que los productos legalmente comercializados en un Estado miembro

puedan serlo, sin ninguna dificultad, en todo el territorio de la UE.

1.2 A juicio del Comité, es prioritario garantizar, por un lado, la seguridad, transparencia y eficacia de los intercambios eliminando duplicaciones de controles y pruebas, y asegurando un alto nivel de protección de los consumidores, los ciudadanos

y las empresas, y, por otro, una aplicación activa y uniforme de los requisitos comunitarios en el ámbito de la seguridad de los productos mediante la coordinación y el refuerzo de las actividades de vigilancia del mercado.

1.3 El Comité subraya que la libre circulación de bienes es un motor esencial de la competitividad y el desarrollo económico y social del mercado único europeo y que el refuerzo y la modernización de los requisitos de comercialización de productos seguros y de calidad son elementos fundamentales para los consumidores, las empresas y los ciudadanos europeos.

1.4 El Comité considera inaplazable la modernización y la simplificación de la legislación comunitaria relativa a las mercancías en vista de:

- los problemas en la aplicación y el cumplimiento de las normas del Tratado;
- la falta de un enfoque coherente del sistema de vigilancia del mercado en los Estados miembros;
- las carencias de los organismos de evaluación de la conformidad y la protección jurídica del mercado CE;
- el conocimiento incompleto de los derechos y las obligaciones por parte de las empresas, las administraciones y los ciudadanos.

1.5 El Comité está plenamente de acuerdo con la iniciativa de un **paquete normativo** de la Comisión en la materia siempre y cuando se lleve totalmente a cabo lo siguiente:

- una aplicación eficaz y homogénea del principio del reconocimiento mutuo;
- el refuerzo de la vigilancia del mercado;
- un sistema europeo común de acreditación, entendido como un servicio público de interés general;
- unos niveles comunes de competencia de los organismos de certificación acreditados;
- unos criterios de selección más rigurosos y unos procedimientos de selección armonizados para las evaluaciones de la conformidad;
- una mayor cooperación continua y sistemática entre las autoridades nacionales;
- una protección jurídica reforzada del mercado CE, evitando confusiones a causa de excesivas marcas;
- la plena delimitación y definición de responsabilidades para cualquiera que introduzca productos en el mercado;
- un marco normativo más homogéneo y de mayor coherencia entre los textos existentes, con elevados niveles de conformidad y niveles mínimos de cargas administrativas;
- las garantías de trazabilidad para cualquier producto comercializado;
- la plena aplicación del principio de proporcionalidad de los procedimientos y de los gastos de certificación, especialmente para las empresas pequeñas y para los productos que no sean de serie o sean de serie limitada;

- la plena participación de todos los agentes del mercado y, en particular, de los consumidores;
- la previsión explícita de mecanismos de recurso extrajudicial, con plazos y gastos reducidos al mínimo indispensable.

1.6 El Comité considera prioritario garantizar unos niveles elevados de transparencia y seguridad jurídica en la aplicación de procedimientos comunes de reconocimiento mutuo mediante:

- la inversión de la carga de la prueba y la posibilidad de recurrir a los tribunales nacionales;
- la posibilidad de resolución extrajudicial de litigios en los puntos de contacto de productos nacionales, también a través de un sitio web;
- unos plazos reducidos para los procedimientos tanto judiciales como extrajudiciales;
- la dotación de estructuras técnicas nacionales, adecuadas y competentes, capaces de aportar rápidamente las pruebas necesarias, incluso mediante procedimientos de urgencia;
- una función activa de los organismos de normalización en la elaboración de una guía telemática que permita rastrear toda la legislación vigente en el territorio de la UE.

1.7 El Comité comparte los principios básicos de las propuestas, fruto de las experiencias positivas del «nuevo enfoque» combinado con el «enfoque global» sobre la evaluación de la conformidad, que deberían aplicarse de forma generalizada en la legislación comunitaria presente y futura, abarcando todos los aspectos de los productos comercializados, en particular por lo que respecta a la seguridad, la salud y la protección ambiental.

1.8 El Comité subraya la importancia de que todos los operadores económicos que intervienen en la cadena de suministro y distribución adopten las medidas oportunas y asuman la misma responsabilidad para asegurarse de que sólo comercializan productos conformes a la legislación, independientemente de que dichos operadores sean fabricantes, representantes autorizados o importadores.

1.9 La trazabilidad de los productos, que hace más fácil responsabilizar a los operadores económicos que comercializan bienes en el mercado europeo, debe permitir una clara identificación para poder aplicar de forma eficaz los requisitos comunitarios.

1.10 Según el Comité, habría que afrontar también los problemas que plantea la comercialización de productos por Internet, dado que el mercado de ventas *on-line* aún no se ha regulado completamente.

1.11 El Comité considera indispensables unas indicaciones más claras que mejoren el marco actual del nuevo enfoque en términos de:

- obligaciones para los operadores económicos que sean justificadas, proporcionadas y no supongan una mayor carga burocrática y administrativa;

— una vigilancia más eficaz del mercado y unos niveles de competencia más uniformes entre los organismos de evaluación de la conformidad con miras a garantizar la competencia, la imparcialidad y la eficacia en todo el Espacio Económico Europeo y unas condiciones de igualdad de competencia entre todos los productores.

1.12 El Comité está de acuerdo con la exigencia de reforzar el estatuto y el significado del marcado CE gracias a una mayor protección jurídica, registrándola como marca colectiva, para que las autoridades públicas puedan intervenir rápidamente y evitar posibles abusos.

1.13 El Comité reitera la función fundamental que desempeña el proceso de normalización técnica en este ámbito, sobre todo porque el nuevo enfoque se basa precisamente en un estrecho vínculo entre los requisitos esenciales establecidos por ley y las normas técnicas europeas, que se deben apoyar y valorizar.

1.14 El Sistema Europeo de Acreditación (SEA) —entendido como servicio de interés general— debe, por una parte, garantizar la aceptación general de los resultados de las evaluaciones de la conformidad y evitar duplicaciones de evaluaciones innecesarias y, por otra, basarse en normas internacionalmente reconocidas y definiciones claras.

1.15 Las disposiciones del reglamento relativas al SEA deben aplicarse a todos los organismos de acreditación y a los servicios que prestan en el ámbito del Espacio Económico Europeo, independientemente del tipo de evaluación de la conformidad que suministran a sus clientes.

1.16 Tales disposiciones deben garantizar:

- un conjunto coherente de definiciones comunes, claras y transparentes, conformes a las normas internacionales, que deberán usarse en todas las directivas del nuevo enfoque y las directivas específicas por productos ⁽¹⁾, incluidas las que se refieren a las evaluaciones de la conformidad y los organismos encargados de la evaluación de la conformidad;
- la operatividad del sistema de acreditación, gestionado por la autoridad pública, que no deberá estar sujeto a la competencia comercial;
- una cobertura general de toda la legislación comunitaria pertinente, sin excepciones ni en materia de seguridad y salud ni de protección del medio ambiente;
- una aplicación generalizada a todas las actividades sujetas a la acreditación, incluidos los datos de calibración, independientemente del hecho de que dicha acreditación haya sido solicitada para cumplir el requisito legal de la evaluación de la conformidad o en cumplimiento de acuerdos contractuales privados;
- el respeto, por parte de los organismos nacionales de acreditación, de las normas sobre competencia e imparcialidad mediante su participación en las evaluaciones por pares (*peer evaluation*) realizadas bajo la supervisión de todas las partes interesadas en el proceso de acreditación.

1.17 El Comité considera necesario establecer un fundamento jurídico claro para la EA (*European Cooperation for Accredi-*

⁽¹⁾ En la legislación comunitaria se han empleado diferentes definiciones para referirse a los mismos conceptos en distintas legislaciones específicas de productos que abarcan aspectos como la concepción ecológica de productos, la seguridad de los productos, la responsabilidad civil por productos defectuosos, la eliminación de residuos, la eficiencia energética, etc. Esto ha provocado confusión en los agentes interesados, en particular cuando se aplican diferentes directivas a un mismo producto.

tation), cuya función debe reforzarse y establecerse mejor. Todos los organismos nacionales de acreditación se deben asociar a la EA con el fin de garantizar la equivalencia, la transparencia, la fiabilidad y la eficacia; por otra parte, la red EA deberá contar con el respaldo de los Estados miembros.

1.18 A juicio del Comité, dado que los organismos de acreditación deben demostrar que la confianza depositada en ellos está bien fundada, deben probar que participan con éxito en la revisión por pares (*peer review*).

1.19 Por otra parte, el Comité considera importante la participación de las partes interesadas, que deberían estar representadas en los organismos de acreditación; dicha disposición debería formar parte integrante del nuevo reglamento.

1.20 A este respecto el Comité considera que los derechos de los consumidores, en el mercado interior, deben ser más conocidos y reconocidos, y estima necesario prever una medida adecuada a este fin.

1.21 La actividad de vigilancia del mercado debe contemplar, asimismo, los productos cubiertos por la Directiva sobre la seguridad general de los productos (DSGP), pues numerosos productos se venden tanto para un uso profesional como para el uso del consumidor final. El CESE considera plenamente justificado el actual sistema de intercambio de información rápida RAPEX, capaz de contribuir con eficacia a la vigilancia del mercado.

1.22 Es necesario que las autoridades aduaneras cooperen en una red europea con las autoridades responsables de la vigilancia del mercado para garantizar unos controles eficaces de los productos antes de que circulen libremente en el mercado interior europeo.

1.23 También por este motivo, las autoridades aduaneras deben contar con unos recursos humanos cualificados, unos medios financieros y unas facultades adecuadas para poder desempeñar de forma eficaz las tareas que se les encomiendan, y deben poseer unos instrumentos adaptados para actuar rápidamente en el caso de los productos estacionales o los productos comercializados durante periodos de tiempo limitados.

1.24 Por último, el Comité considera que en el reglamento se debería especificar claramente que también las medidas adoptadas como respuesta a una falta de conformidad demostrada deberán respetar el principio de proporcionalidad.

2. Introducción

2.1 El mercado interior de mercancías no es únicamente el principal catalizador del crecimiento en el interior de la Comunidad, sino que también influye de forma considerable en la capacidad de la Unión Europea para competir en el mercado internacional. Como ha destacado el Comité en numerosas ocasiones, «un factor que ha aumentado su importancia es la “globalización”, que constituye a la vez un desafío y una oportunidad. El desafío sólo puede afrontarse si se desarrolla plenamente el potencial del mercado único» ⁽²⁾.

⁽²⁾ DO C 93 de 27.4.2007, «Revisión del mercado único», ponente: Sr. Cassidy.

2.2 El pilar central del mercado único es la libre circulación de mercancías. Gracias a la aplicación de los artículos 28-30 ⁽³⁾ del Tratado se ha avanzado considerablemente en la armonización de las normas técnicas a escala de la UE para eliminar los obstáculos técnicos a los intercambios, en particular a través de las directivas de «nuevo enfoque» (también denominadas directivas «mercado CE»).

2.3 No obstante, han surgido algunas carencias por lo que respecta a la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones del Tratado, especialmente en el sector de los productos no armonizados. La imposición de normas técnicas nacionales se traduce en graves obstáculos a la libertad de los intercambios, sobre todo para las PYME, debido a la existencia de un marco normativo todavía demasiado fragmentado y la ausencia de un enfoque coherente de vigilancia del mercado por parte de los Estados miembros.

2.4 El Comité ha destacado que «los Estados miembros tienen una gran responsabilidad a la hora de garantizar la correcta transposición de las medidas comunitarias a sus legislaciones nacionales y su cumplimiento», y que es importante que «el marco regulador resultante a nivel nacional sea lo más equilibrado posible en su contenido y, al mismo tiempo, lo más sencillo posible para las empresas, los trabajadores, los consumidores y todos los agentes de la sociedad civil» ⁽⁴⁾.

2.5 El Comité sostiene con fuerza los objetivos de mayor transparencia y eficacia de las normas, de refuerzo y modernización de las condiciones de comercialización de productos seguros y de calidad con el fin de poder garantizar:

- a los consumidores, un elevado nivel de seguridad y calidad y una mayor libertad de elección de acuerdo con unas evaluaciones fiables de la conformidad tanto de los productos nacionales como de los importados;
- a los productores, garantía, claridad y coherencia de la normativa con un marco común para los productos industriales; la necesaria agilidad para poder adaptarse al desarrollo tecnológico; una auténtica libertad de los intercambios, sin barreras técnicas injustificadas, controles administrativos o pruebas adicionales onerosas para acceder a cada uno de los mercados nacionales;
- a los ciudadanos, la protección de la salud y el medio ambiente, la supresión de formalidades administrativas onerosas e inútiles, la consolidación de una «Europa de resultados» basada en parámetros de calidad, tangible y cercana, como elemento esencial de la ciudadanía europea.

2.6 El Comité, en su Dictamen sobre el tema «Estrategia para el mercado interior — Prioridades del período de 2003-2006» ⁽⁵⁾, subrayaba que «el comercio con terceros países ha crecido a un ritmo más rápido que el comercio entre los Estados miembros» y que «una de las causas reside en el fracaso

del reconocimiento mutuo, cuyo cometido es fomentar la confianza de los consumidores en los productos fabricados en otro país. Los Estados miembros han de confiar mutuamente en sus distintos sistemas. Un sistema jurídico sólido, unas normas de calidad elevadas y transparentes e iniciativas en el ámbito de la educación de los consumidores son las mejores condiciones previas para aumentar el comercio de bienes entre los Estados miembros».

2.7 Por otra parte, el Comité ha subrayado que el conocimiento de los derechos de los consumidores en el mercado interior es limitado y en repetidas ocasiones ha llamado la atención ⁽⁶⁾, especialmente con respecto a los países periféricos y de reciente adhesión, sobre esta laguna y el modo en que la ignorancia en la materia es a menudo aprovechada por organismos públicos a nivel nacional y local.

2.8 Por otra parte, el Comité subraya que los cuatro primeros obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior identificados por el OMU en 2007 son:

- la incertidumbre de los operadores económicos y las administraciones nacionales en relación con sus respectivos derechos y obligaciones en materia de aplicación del principio de reconocimiento mutuo;
- la falta de unos niveles adecuados de confianza, transparencia y cooperación entre Estados miembros, que podrían facilitar el reconocimiento recíproco y la aceptación de las certificaciones, así como la libre circulación de mercancías, ofreciendo un marco más claro en términos de evaluaciones de la conformidad, sistemas de acreditación y vigilancia del mercado, transparencia y protección del mercado CE;
- la falta de medidas coherentes para garantizar unos niveles elevados y unos requisitos generales óptimos en términos de seguridad y salud de los productos que se deben comercializar.

2.9 El Comité afirma, asimismo, que «hay que señalar y lamentar que, tras muchos años de integración europea, en una serie de Estados miembros la legislación y la política comunitarias no se hallan aún suficientemente integradas, en tanto que estrato político y administrativo, en la elaboración de las políticas nacionales, en ámbitos en los que se han comprometido a adoptar políticas comunes y a aplicar decisiones comunes» ⁽⁷⁾.

2.10 Por otra parte, a juicio del Comité, «teniendo en cuenta que 25 Estados miembros —cada uno con su propia cultura administrativa, con sus propias tradiciones y con su propia manera de gestionar estos procesos— están obligados a respetar el mismo acervo, con exigencias similares en lo que respecta a la elaboración de la legislación y la transposición, ejecución y cumplimiento de la normativa comunitaria, es indispensable adoptar un enfoque eficaz y transparente de los asuntos comunitarios a nivel nacional» ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Véanse también los artículos 94-95 del Tratado UE.

⁽⁴⁾ DO C 309 de 16.12.2006, «Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa», ponente: Sr. CASSIDY.

⁽⁵⁾ DO C 234 de 30.9.2003, ponente: Sr. CASSIDY.

⁽⁶⁾ DO C 208 de 3.9.2003, ponente: Sr. PEZZINI.

⁽⁷⁾ DO C 325 de 30.12.2006, ponente: VAN IERSEL.

⁽⁸⁾ *Ibidem* nota 5.

2.11 Según el informe Kok ⁽⁹⁾, la libre circulación de mercancías en la UE sigue viéndose obstaculizada por una serie de normas locales, que a menudo se aplican de forma arbitraria y están en clara contradicción con el principio de reconocimiento mutuo ⁽¹⁰⁾.

2.12 En vista de todo lo anterior, el Comité considera absolutamente prioritario para garantizar el futuro de la integración europea y para la protección de los consumidores y los ciudadanos y el desarrollo de las empresas europeas:

- garantizar la plena operatividad del principio de libre circulación de mercancías, previsto en el Tratado y confirmado por numerosas sentencias del Tribunal de Justicia, para que los productos legalmente comercializados puedan serlo, sin ninguna dificultad, en todo el territorio de la UE;
- garantizar la seguridad, transparencia y eficacia de los intercambios, eliminando duplicaciones de controles y pruebas y asegurando un alto nivel de protección de los consumidores, los ciudadanos y las empresas;
- eliminar incertidumbres, acumulaciones normativas, incoherencias jurídicas y complejidades innecesarias en las evaluaciones de la conformidad de los productos, que deberán ser coherentes, oficiales, independientes, imparciales y conformes a un marco normativo común para los productos industriales;
- garantizar una aplicación activa y uniforme de los requisitos comunitarios en el ámbito de la seguridad de los productos mediante la coordinación y el refuerzo de las actividades de vigilancia del mercado;
- valorizar, reforzar y vigilar mejor el mercado CE, que debe representar un auténtico «pasaporte de conformidad» que autorice la libre circulación en todo el territorio de la UE, respetando los niveles de seguridad y calidad establecidos por la legislación comunitaria.

3. Propuestas de la Comisión

3.1 La Comisión parte de la constatación de que el mercado interior aún no se ha completado:

- las normas técnicas nacionales constituyen todavía graves obstáculos a los intercambios comunitarios. Como se ha podido observar en una encuesta ⁽¹¹⁾, más de un tercio de los empresarios señalaron la existencia de problemas causados por las normas técnicas de otro Estado miembro y aproximadamente la mitad decidieron adaptar sus propios productos a estas normas.
- hay demasiadas normas comunitarias que resultan incoherentes y complejas: diferentes definiciones para un mismo producto, procedimientos de evaluación de la conformidad que se solapan, organismos de evaluación de la conformidad dispares, un marco normativo de referencia fragmentado con un mosaico de normas y procedimientos diversos;

⁽⁹⁾ Informe del Grupo de alto nivel presidido por Wim Kok: «Hacer frente al desafío», Comisión Europea, noviembre de 2004.

⁽¹⁰⁾ SEC(2007) 113 de 14.2.2007.

⁽¹¹⁾ Segundo informe bienal sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en el mercado interior — COM(2002) 419 final.

- la información y el conocimiento de los derechos de cada uno por lo que respecta al mercado interior por parte de los consumidores, los ciudadanos y las PYME son todavía muy escasos, mientras que gradualmente surgen nuevos obstáculos y formalidades administrativas onerosas para el ejercicio de tales derechos.

3.2 Para hacer frente a estos problemas la Comisión propone:

- un Reglamento [COM(2007) 36 final] por el que se establecen procedimientos relativos a la aplicación de determinadas normas técnicas nacionales a los productos comercializados legalmente en otro Estado miembro y se deroga la Decisión 3052/95/CE;
- una Decisión [COM(2007) 53 final] sobre un marco común para la comercialización de los productos, que pretende asimismo proceder a registrar el mercado CE como marca colectiva para garantizar su protección jurídica;
- un Reglamento [COM(2007) 37 final] por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.

3.3 La propuesta de Reglamento [COM(2007) 36 final], que propone la derogación del procedimiento actual de información recíproca, trata algunos aspectos del sector no armonizado:

- un nuevo procedimiento para las autoridades nacionales cuando pretendan imponer una norma técnica nacional y consideren que no pueden aplicar el reconocimiento mutuo;
- la definición a nivel comunitario de los derechos y las obligaciones de las autoridades nacionales y las empresas que deseen vender en un Estado miembro un producto propio que ya se comercializa legalmente en otro Estado miembro;
- la creación en cada uno de los Estados miembros de uno o más «puntos de contacto de productos» encargados de establecer las normas técnicas aplicables y especificar las autoridades u organismos competentes a los que dirigirse; se prevé asimismo la posibilidad de establecer entre estos «puntos de contacto» una red telemática para el intercambio de información de acuerdo con el esquema de interoperatividad IDABC.

3.4 La propuesta de Decisión [COM(2007) 53 final] establece un marco general de coherencia para la futura legislación sectorial con:

- definiciones armonizadas, obligaciones comunes para los agentes económicos, criterios de selección de los organismos de evaluación de la conformidad, criterios para las autoridades notificadoras nacionales y normas para el proceso de notificación;
- normas para seleccionar las modalidades de evaluación de la conformidad y una serie de procedimientos armonizados con el fin de evitar duplicaciones onerosas;
- una definición única del mercado CE (con las correspondientes responsabilidades y salvaguardias) como una marca colectiva comunitaria para las directivas que ya lo prevean;
- un procedimiento de información y vigilancia del mercado como prolongación del sistema creado por la Directiva sobre la seguridad general de los productos;

— disposiciones armonizadas para los futuros mecanismos de salvaguardia como complemento de las disposiciones relativas a la vigilancia del mercado.

3.5 La propuesta de Reglamento [COM(2007) 37 final] establece la consolidación de las normas en materia de acreditación y vigilancia del mercado de modo que los productos no conformes puedan identificarse fácilmente y retirarse del mercado. El principal objetivo de la propuesta es garantizar la libre circulación de mercancías en el sector armonizado mediante:

— el refuerzo de la cooperación europea para que la acreditación pueda desempeñar de forma eficaz su función como nivel final de control en relación con el buen funcionamiento de la legislación comunitaria;

— el establecimiento de un marco para el reconocimiento de una organización ya existente, la EA (Cooperación europea para la acreditación), para garantizar una rigurosa evaluación por pares por parte de los organismos nacionales de acreditación ⁽¹²⁾;

— un marco comunitario en materia de vigilancia del mercado y control de los productos que entran en el mercado de la UE que garantice una cooperación más estrecha entre las autoridades internas y las autoridades aduaneras, el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades nacionales en el caso de productos presentes en el mercado de más Estados miembros;

— la aplicación de normas uniformes y claras en todos los sectores, la estabilidad jurídica y la coherencia de las medidas, una suavización de los requisitos que se deben cumplir antes de la comercialización y una reducción de los gastos vinculados a la evaluación de la conformidad;

— un apoyo financiero comunitario para los programas sectoriales de acreditación, las actividades de la secretaría central de la EA, la creación y la coordinación de proyectos de vigilancia del mercado, los programas de formación y el intercambio de funcionarios nacionales, contando también con las autoridades aduaneras.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité está plenamente convencido de que la libre circulación de bienes es un motor esencial de la competitividad y el desarrollo económico y social del mercado único europeo y que el refuerzo y la modernización de los requisitos de comercialización de productos seguros y de calidad son elementos fundamentales para los consumidores, las empresas y los ciudadanos europeos.

4.2 En los últimos cincuenta años, el mercado único de mercancías ha contribuido a acercar cada vez más las economías europeas. En la actualidad, los intercambios comerciales entre los Estados miembros de la UE-27 representan las dos terceras partes del total de intercambios comerciales de la Unión Europea.

⁽¹²⁾ En la actualidad existen cerca de 1 700 organismos notificadores en la UE.

4.3 La aplicación de las disposiciones de los artículos 28 y 30 ⁽¹³⁾ del Tratado CE, el proceso de armonización de las normas técnicas del antiguo y el nuevo enfoque y la correcta aplicación del principio de reconocimiento mutuo son pilares esenciales para el desarrollo de los intercambios intracomunitarios.

4.4 Los problemas registrados en la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones del Tratado, la falta de un enfoque coherente del sistema de vigilancia del mercado en los Estados miembros, las carencias de los organismos responsables de la evaluación de la conformidad y de la protección jurídica del mercado CE, las incoherencias y la complejidad de las normativas europeas, que se suelen acumular y solapar con un mosaico de procedimientos diversos, así como un conocimiento defectuoso de los derechos y las obligaciones por parte de las empresas, las administraciones y los ciudadanos, hacen inaplazable la modernización y la adaptación de la legislación comunitaria en materia de mercancías.

4.5 El Comité está plenamente de acuerdo con la iniciativa de la Comisión, como, de hecho, ya ha subrayado y solicitado en reiteradas ocasiones en sus dictámenes sobre el mercado único ⁽¹⁴⁾, y apoya las propuestas presentadas siempre y cuando se tomen en consideración las observaciones formuladas en el presente dictamen.

⁽¹³⁾ Véanse también los artículos 94-95 del Tratado UE.

⁽¹⁴⁾ Lista de dictámenes recientemente elaborados por el CESE sobre los siguientes temas: simplificación, legislar mejor y prioridades del mercado único:

- 1) DO C 93 de 27.4.2007, «Revisión del mercado único», ponente: Sr. CASSIDY;
- 2) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador» (COM(2005) 535 final), ponente: Sr. CASSIDY, DO C 309 de 16.12.2006;
- 3) Dictamen exploratorio elaborado a petición de la Presidencia británica sobre el tema «Legislar mejor», ponente: Sr. RETUREAU, aprobado el 28 de septiembre de 2005, DO C 24 de 31.1.2006;
- 4) Dictamen de iniciativa sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria», ponente: Sr. VAN IERSEL, aprobado el 28 de septiembre de 2005, DO C 24 de 31.1.2006;
- 5) Dictamen sobre «La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (COM(2003) 71 final), ponente: Sr. RETUREAU, aprobado el 31 de marzo de 2004, DO C 112 de 30.4.2004;
- 6) Dictamen de iniciativa sobre «Simplificación», ponente: Sr. SIMPSON, aprobado el 26.3.2003, DO C 133 de 6.6.2003;
- 7) Dictamen exploratorio sobre «La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (COM(2001) 726 final), ponente: Sr. WALKER, aprobado el 21.3.2002, DO C 125 de 27.5.2002;
- 8) Dictamen de iniciativa sobre Simplificación, ponente: Sr. WALKER, aprobado el 29.11.2001, DO C 48 de 21.2.2002;
- 9) Dictamen de iniciativa sobre el tema «La simplificación de la reglamentación en el mercado único», ponente: Sr. VEVER, aprobado el 19.10.2000, DO C 14 de 16.1.2001;
- 10) Dictamen de iniciativa sobre el tema «Prioridades del mercado único para el período 2005-2010», ponente: Sr. CASSIDY, aprobado el 7.4.2005, DO C 255 de 14.10.2005;
- 11) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia para el mercado interior — Prioridades del período de 2003-2006», ponente: Sr. CASSIDY, aprobado el 16.7.2003, DO C 234 de 30.9.2003;
- 12) Documento informativo sobre Simplificación;
- 13) Documento informativo sobre el tema «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único», Ponente: Sr. VEVER, aprobado el 11.1.2005 (CESE 1182/2004 fin).

4.6 A juicio del Comité, se deberían utilizar cuatro parámetros fundamentales para evaluar las iniciativas propuestas con el fin de integrarlas en el marco comunitario existente:

- el nivel de transparencia, simplificación, fiabilidad, seguridad jurídica y comprensibilidad para el usuario comunitario, ya sea el consumidor, la empresa, la administración pública o el ciudadano;
- el nivel de coherencia con los demás objetivos y políticas de la Unión;
- el nivel de comunicación e información sobre los derechos y las obligaciones entre los diferentes agentes comunitarios interesados;
- el nivel de sobrecarga burocrática y los consiguientes costes, en particular para las partes interesadas más vulnerables, como los consumidores, las pequeñas y medianas empresas y los ciudadanos.

4.7 El Comité considera que las propuestas de la Comisión permiten importantes avances porque prevén:

- disposiciones relativas al refuerzo de la vigilancia del mercado;
- un sistema común de acreditación;
- unos niveles comunes de competencia de los organismos de certificación acreditados;
- unos criterios de selección más rigurosos y unos procedimientos de selección armonizados para las evaluaciones de la conformidad;
- una mayor cooperación e intercambio de información entre las autoridades nacionales;
- una mayor protección jurídica del mercado CE como marca colectiva comunitaria.

4.8 El Comité coincide plenamente con la necesidad de mejorar la calidad del sistema de acreditación de los organismos notificados y establecer unos criterios más rigurosos de selección, gestión y supervisión de tales organismos a través de un marco jurídico que garantice coherencia, comparabilidad y coordinación del sistema descentralizado para garantizar la fiabilidad y reforzar la confianza recíproca.

4.9 Sobre todo en vista de la creciente mundialización, el sistema de vigilancia del mercado debe garantizar un marco normativo común con vistas a una aplicación eficaz y coherente de la legislación en todo el territorio comunitario.

4.10 Se debe evitar que lleguen al mercado productos no conformes y potencialmente peligrosos, como se subraya en el informe anual 2006 relativo al RAPEX (el sistema de alerta rápida sobre los productos de consumo peligrosos) ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Informe RAPEX 2006 de la Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/rapex>. El informe presentado el 19 de abril de 2007 pone de manifiesto un crecimiento constante del número de notificaciones a lo largo de los últimos años. El número de notificaciones de riesgo relativas a la seguridad de los productos de consumo no alimentarios en Europa aumentó más del doble entre 2004 y 2006, pasando de 388 a 924, mientras que el incremento anual con respecto al año 2005 fue del 32 %, concentrándose en los sectores del juguete, los aparatos eléctricos, los vehículos a motor, los dispositivos de alumbrado y los cosméticos que pueden provocar lesiones, electrocuciones, incendios y quemaduras, estrangulación y asfixia, así como riesgos químicos.

4.11 En cuanto al marcado CE —entendido como marca de conformidad y no como marca de calidad—, el Comité considera fundamental recuperar la confianza en las marcas de conformidad. Se debe recuperar el valor intrínseco del mercado CE y reforzar así las posibilidades de perseguir las infracciones y garantizar la protección jurídica de un elemento que representa el sistema normativo en el que se basan todas las directivas del «nuevo enfoque», que abarcan ya 20 sectores de la producción.

4.12 Con respecto al actual marco normativo, el Comité considera que las incoherencias, las duplicaciones de normas y las incertidumbres jurídicas constituyen quizá el punto débil más evidente de todo el sistema, que perjudica gravemente a los consumidores, las empresas, los ciudadanos y la sociedad civil en su conjunto.

4.13 La estratificación normativa y la falta de respeto de los niveles de coherencia entre las iniciativas que responden a otros objetivos y las políticas de la Unión han provocado una sobrecarga burocrática y unos retrasos considerables en la puesta en práctica de diversos procedimientos. Todo ello ha tenido una repercusión muy negativa, en particular para los consumidores, las pequeñas y medianas empresas y los ciudadanos.

4.14 Por consiguiente, el Comité respalda plenamente la propuesta de un marco común de referencia para la comercialización de productos ⁽¹⁶⁾. En dicho marco deberían figurar las definiciones, los procedimientos y los elementos comunes para la futura reordenación y adaptación de cada una de las directivas para poder eliminar del marco normativo vigente las deficiencias y los gastos burocráticos superfluos.

4.15 El Comité considera importante, como elemento esencial del mercado interior, la puesta a punto de una «Guía telemática práctica para la comercialización de los productos del mercado interior europeo» ⁽¹⁷⁾ que sintetice de forma práctica el conjunto de normativas y procedimientos a partir de un marco horizontal y por grandes sectores, incluyendo las obligaciones, las modalidades de acceso, los plazos y los costes de activación.

5. Observaciones específicas

5.1 *Propuesta de Reglamento COM(2007) 36 final sobre el «principio del reconocimiento mutuo» y los «puntos de contacto de productos»*

5.1.1 El principio del reconocimiento mutuo, previsto en los artículos 28 y 30 del Tratado, constituye uno de los elementos cardinales de la libre circulación de mercancías y servicios en el mercado interior. A cincuenta años de distancia, frente a una ampliación progresiva de la UE y un desarrollo creciente de la mundialización de los mercados, el Comité considera que es necesario reforzar y proteger su función, garantizar una mayor seguridad jurídica y una puesta en práctica uniforme y valorizar plenamente su potencial entre los operadores económicos, las empresas europeas y las autoridades nacionales.

5.1.2 La propuesta de la Comisión constituye un paso adelante positivo en esta dirección porque:

- establece un procedimiento para impugnar las excepciones al principio general;

⁽¹⁶⁾ En el marco común también se deberían tener en cuenta los «servicios», cada vez más relacionados con la comercialización de los propios productos.

⁽¹⁷⁾ Véase el punto 5.1.11.

- fija un marco común de derechos y obligaciones para las autoridades nacionales y las empresas;
- sugiere un sistema de información y cooperación administrativa en materia de normativas nacionales.

5.1.3 No obstante, el Comité considera que subsisten varios puntos problemáticos que deberían precisarse mejor en la propuesta de Reglamento:

- la aplicación del principio de reconocimiento mutuo no puede desvincularse de la confianza mutua entre Estados miembros en la fiabilidad de los mecanismos de vigilancia del mercado, que desarrollan una función determinante para permitir el acceso de un producto al mercado interior europeo, la eficacia de los procedimientos de evaluación de la conformidad, la función desempeñada por los laboratorios de ensayo y las competencias de los certificadores y los organismos de normalización;
- en la propuesta de Reglamento que se examina la función de la Comisión resulta más contenida que la prevista por la Decisión 3052/95/CE;
- los mecanismos de cooperación administrativa se limitarían a la cooperación vertical entre las empresas y las autoridades nacionales, mientras que parece importante desarrollar una cooperación horizontal tanto entre las autoridades administrativas como entre los diferentes puntos de contacto de productos;
- no se hace referencia a mecanismos de resolución de conflictos como SOLVIT ⁽¹⁸⁾, que permitiría a las empresas solicitar directamente un procedimiento rápido y que ya ha sido positivamente probado;
- la inversión de la carga de la prueba, también para los productos extracomunitarios introducidos en el mercado comunitario por importadores europeos;
- la introducción de una lista positiva de productos, que podría resultar especialmente dificultosa dado que el principio de reconocimiento mutuo se aplica a todos los productos no cubiertos por la legislación armonizada.

5.1.4 A juicio del Comité, sería conveniente recordar en el texto de forma expresa los fundamentos jurídicos del Tratado que establecen el principio de reconocimiento mutuo, destacando que la salvaguardia de los requisitos nacionales es sólo una excepción.

5.1.5 El Comité considera prioritario garantizar un elevado nivel de transparencia, seguridad jurídica y simplificación en la aplicación y el cumplimiento del principio de reconocimiento mutuo:

- la inversión de la carga de la prueba por parte de las autoridades nacionales que pretenden derogar dicho principio siguiendo unos procedimientos sencillos y unos plazos definidos para solucionar los casos controvertidos de un modo más transparente y rápido;

- la posibilidad de recurrir a los tribunales nacionales sin que ello suponga unos costes, un tiempo y unos esfuerzos adicionales;
- la posibilidad de procedimientos de resolución extrajudicial de litigios mediante mecanismos de comprobada eficacia en la UE;
- una mayor y mejor libertad de circulación de bienes y servicios también a través de campañas de información y formación conjunta destinadas a las empresas, los consumidores y las administraciones;
- unos plazos reducidos para los procedimientos; tras recibir una notificación escrita y justificada por parte de las autoridades nacionales, una empresa podrá presentar en un plazo de veinte días sus propios contraargumentos y, en caso de que no se resuelva el conflicto en un plazo determinado, podrá recurrir a los tribunales nacionales del mercado potencial;
- una conexión europea en red y en el sitio web UE de los puntos de contacto de productos (PCP) previstos en cada Estado miembro para garantizar un nivel adecuado de comunicación e información sobre los derechos y las obligaciones.

5.1.6 El Comité considera oportuno que se establezcan unos plazos máximos de deliberación para los recursos con el fin de dirimir la cuestión en primera instancia.

5.1.7 Los Estados miembros deberán dotarse de estructuras técnicas capaces y competentes (y prever asimismo un procedimiento de urgencia) para disponer de forma rápida de las eventuales pruebas de una derogación al principio de reconocimiento mutuo con arreglo al artículo 30 del Tratado, que «permite a los Estados miembros adoptar medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas cuando estén justificadas por un interés general no económico: moralidad pública, orden público, seguridad pública, protección de la salud y la vida de las personas y los animales, conservación de la flora, protección de los patrimonios nacionales y protección de la propiedad industrial y comercial» ⁽¹⁹⁾.

5.1.8 Los puntos de contacto de productos (PCP) deberían integrar los mecanismos SOLVIT en un intento inicial de resolver litigios y permitir que las empresas cuyos productos sean bloqueados en las fronteras recurran a este procedimiento extrajudicial de cooperación administrativa entre las autoridades de los Estados miembros y reciban una respuesta en un plazo de diez semanas ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Parlamento Europeo — Fichas técnicas 3.2.1. La libre circulación de mercancías. Última actualización: 22 de octubre de 2001 http://www.europe-infor.de/facts/es/3_2_1.htm

⁽²⁰⁾ SEC(2007) 585. Documento de trabajo de la Comisión — Informe SOLVIT 2006 «Desarrollo y Resultados de la red Solvit en 2006»; 30.4.2007.

Todos los Estados miembros, así como Noruega, Islandia y Liechtenstein, han creado un centro SOLVIT, en la mayoría de los casos en su respectivo Ministerio de Asuntos Exteriores o de Economía.

Estos centros cooperan directamente a través de una base de datos en línea para resolver rápidamente y de forma práctica los problemas transmitidos por ciudadanos y empresas. Las normas de cooperación de Solvit figuran en una recomendación de la Comisión de 2001 que fue respaldada por las conclusiones del Consejo. La red Solvit es operativa desde julio de 2002. Además de la recomendación, los centros Solvit aprobaron una serie de normas comunes de calidad y funcionamiento en diciembre de 2004 con el fin de garantizar un servicio de alta calidad a través de la red.

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/solvit>

5.1.9 El Comité considera importante que los PCP desarrollen una función proactiva con la puesta a disposición de guías prácticas de procedimientos y sitios web nacionales disponibles en una red europea y en el sitio web de la UE en los que figuren las decisiones sobre casos anteriores ya resueltos, la lista de productos a los que se aplica el principio de reconocimiento mutuo y una base de datos abierta a los potenciales usuarios vinculada a la red telemática de intercambio de datos entre PCP con arreglo a los esquemas de interoperabilidad IDABC ⁽²¹⁾.

5.1.10 La preparación y el funcionamiento de tales instrumentos no pueden ser optativos, sino una obligación prevista en la propuesta. Los PCP deberían celebrar periódicamente, junto con la Comisión, seminarios de información y formación conjunta para los operadores económicos, los funcionarios de las autoridades administrativas y aduaneras y los consumidores con el fin de garantizar una adecuada comprensión y difusión de las obligaciones y los derechos previstos en el Tratado.

5.1.11 Sería conveniente, además, elaborar una Guía Telemática que permita rastrear en todo el territorio de la UE el conjunto de normativas existentes y en vigor a partir de un esquema organizativo estructurado de forma horizontal y por grandes sectores.

5.1.12 La elaboración de una lista positiva de productos que estarían cubiertos por el Reglamento no parece conveniente, del mismo modo que resulta inadecuada la exclusión del procedimiento de urgencia previsto por la Directiva sobre la seguridad general de los productos.

5.1.13 La Comisión debe examinar de cerca los mecanismos de notificación para controlar su funcionamiento. Por tanto, se debería obligar a los Estados miembros a enviar una copia de cada notificación y elaborar un informe anual sobre las medidas adoptadas, con arreglo al Reglamento, para que la Comisión pueda presentar un informe al Parlamento, al Consejo y al CESE-OMU.

5.2 Propuesta de Decisión COM(2007) 53 final sobre un marco común para la comercialización de los productos y el mercado CE

5.2.1 El Comité comparte los principios de la propuesta, fruto de las experiencias positivas del nuevo enfoque combinado con el enfoque global ⁽²²⁾, sobre la evaluación de la conformidad. Tales principios deberían aplicarse de forma generalizada en la legislación comunitaria presente y futura, abarcando todos los aspectos de los productos comercializados, en particular por lo que se refiere a la seguridad, la salud y la protección del medio ambiente. El principio clave del mercado interior (la no discriminación entre operadores económicos) debe ser respetado por la normativa y plenamente aplicado por los Estados miembros.

⁽²¹⁾ DO C 80 de 30.3.2004. Ponente: Sr. PEZZINI.

⁽²²⁾ El enfoque global ha introducido un enfoque modular, subdividiendo el procedimiento de evaluación de la conformidad en una serie de operaciones, los llamados módulos, que difieren entre sí en función de la fase de desarrollo del producto (por ejemplo: planificación, prototipo, plena producción), el tipo de evaluación efectuada (control de la documentación, aprobación del tipo, garantía de calidad) y la persona responsable de la evaluación (fabricante o tercero).

El enfoque global se formalizó con la Decisión 90/683/CEE del Consejo, derogada y actualizada por la Decisión 93/465/CEE: ambas decisiones establecen orientaciones generales y procedimientos detallados en materia de evaluación de la conformidad que deben utilizarse en las directivas de nuevo enfoque.

5.2.2 El Comité subraya la importancia de que «todos los agentes económicos que intervienen en la cadena de suministro y distribución deben adoptar las medidas oportunas para asegurarse de que sólo comercializan productos conformes a la legislación aplicable» ⁽²³⁾, ya sean fabricantes, representantes autorizados o importadores ⁽²⁴⁾.

5.2.3 La trazabilidad de los productos, para poder establecer la responsabilidad de los operadores económicos que comercializan bienes en el mercado europeo, es esencial para poder cumplir de forma eficaz todos los requisitos comunitarios pertinentes, y no sólo para las obligaciones de conformidad «que deben limitarse a determinadas medidas de control», como propone la Comisión ⁽²⁵⁾.

5.2.4 En relación con el ámbito y el alcance de la decisión, el Comité considera que se deben evitar las excepciones en ella contenidas y se debe aplicar el marco común para la comercialización de los productos (de conformidad con lo establecido en el punto 5.3.3 para el reglamento relativo al Sistema Europeo de Acreditación y los mecanismos de vigilancia del mercado) a toda la legislación comunitaria pertinente, sin excepciones ni en materia de seguridad y salud ni en materia de protección medioambiental. El nuevo marco se debe aplicar a todo el corpus normativo vigente en la materia, sin esperar a una posible revisión general de cada directiva o reglamento.

5.2.5 El marco común de definiciones previsto en el capítulo 1 de la propuesta reviste una importancia crucial para los operadores del mercado, en vista de los casos, demasiado numerosos, de directivas que utilizan definiciones diferentes pero abarcan los mismos productos.

5.2.6 El Comité considera indispensables:

- unas indicaciones más claras que mejoren el marco actual del nuevo enfoque en términos de obligaciones para los operadores económicos;
- una vigilancia más eficiente del mercado;
- unos niveles de competencia más homogéneos de los organismos de evaluación de la conformidad.

5.2.7 Las obligaciones para los operadores económicos deben ser justificadas, proporcionadas y no acarrear gastos burocráticos y administrativos costosos tanto por lo que respecta a los ensayos de muestras de los productos comercializados y el registro de las reclamaciones (art. 7.4. segundo apartado), como por lo que respecta a la obligación de notificación, que debería limitarse a los productos peligrosos según se definen en la Directiva sobre la seguridad general de los productos.

5.2.7.1 El Sistema Europeo de Acreditación debe caracterizarse por la proporcionalidad de los medios utilizados por los organismos de certificación de la conformidad, que deben aplicar métodos adecuados para las pequeñas y medianas empresas y para los productos que no sean de serie o sean de una serie limitada.

⁽²³⁾ Considerando 14 de la propuesta de Decisión COM(2007) 53 final.

⁽²⁴⁾ Incluidos los importadores de los denominados productos «sin nombre» de terceros países comercializados durante breves períodos a menudo con nombres imaginarios, según el principio «vender y salir corriendo».

⁽²⁵⁾ Considerando 17 de la propuesta de Decisión COM(2007) 53 final.

5.2.8 Con respecto a los organismos de evaluación, el Comité reitera que deben dar garantía de competencia, imparcialidad y eficacia en todo el Espacio Económico Europeo para garantizar la igualdad de competencia entre todos los fabricantes. De conformidad con la obligación de acreditación prevista en el reglamento al que se hace referencia en el punto 3 y siguientes, la evaluación de la acreditación debe ser realizada por el organismo nacional de acreditación y debe ser aceptada por la autoridad notificadora, evitando duplicaciones inútiles y costosas.

5.2.9 Los procedimientos de evaluación de la conformidad deberían favorecer el uso del Módulo A de control interno como método normal preferible para la evaluación de la conformidad, que responde principalmente al hecho de que en cualquier caso la responsabilidad por el producto recae plenamente en su productor o en el importador, en el EEE (Espacio Económico Europeo). Por otra parte es necesario garantizar diversas posibilidades de elección entre módulos simplificados, en particular para las PYME y para las producciones de serie limitada.

5.2.10 El punto central de la normativa es el sistema de marcado CE, destinado a certificar la conformidad del producto con las prescripciones aplicables, que los Estados miembros deben proteger en mayor medida reaccionando ante un uso inadecuado con sanciones apropiadas y proporcionadas, incluidas sanciones de tipo penal. Como se afirmaba anteriormente, en la nueva normativa se precisa que la conformidad del producto, certificada por el marcado CE, no exime al fabricante de la obligación de reparar los daños eventualmente causados por un producto que haya resultado defectuoso.

5.2.11 El Comité suscribe plenamente el hecho de que la falta de credibilidad del marcado CE representa la falta de credibilidad de todo el sistema: las autoridades de vigilancia del mercado, los productores, los laboratorios y los certificadores y, en última instancia, la propia adecuación de la legislación basada en el nuevo enfoque ⁽²⁶⁾.

5.2.12 El mejor modo de reforzar el estatuto y el significado del marcado CE, como se establece en la Decisión del Consejo 93/465 ⁽²⁷⁾, es a través de una reforma radical del propio marcado:

- aclarar que no se debe usar o considerar como un sistema de marcado o etiquetado para el consumo ⁽²⁸⁾, ni como una garantía de calidad, certificación o aprobación por parte de terceros independientes, sino como una declaración de conformidad y documentación técnica que el fabricante o el importador están obligados a presentar de conformidad con los requisitos del producto bajo su plena responsabilidad a las autoridades y al consumidor;
- racionalizar los diferentes procedimientos de evaluación de la conformidad;
- reforzar la protección jurídica del marcado CE registrándolo como marca colectiva, permitiendo a las autoridades públicas que intervengan rápidamente y eviten los abusos manteniendo, no obstante, la posibilidad de mercados nacionales adicionales;
- reforzar los mecanismos de vigilancia del mercado y los controles aduaneros en las fronteras;

⁽²⁶⁾ La función y el significado del marcado CE, Comisión Europea, CERTIF 2005/11, 30.8.2005.

⁽²⁷⁾ Decisión 93/465/CE relativa a los módulos: «El marcado “CE” indica la conformidad con el conjunto de obligaciones referentes a los productos que incumben al fabricante, de conformidad con las directivas comunitarias que establecen su colocación.».

⁽²⁸⁾ BEUC 298/2007 de 5.6.2007 relativo al Paquete sobre el mercado interior de mercancías. Jim Murray, Audiencia del PE, 5.6.2007.

- realizar un estudio, por parte de los productores y los consumidores, en el que se examinen los aspectos positivos y negativos de un eventual código de conducta voluntario sobre la eficacia de la proliferación de marcados de calidad y etiquetas europeas y nacionales (voluntarios o no) y su relación con el mercado CE.

5.2.13 Por lo que respecta a los mecanismos de vigilancia del mercado se remite al punto 5.3.13 y siguientes. No obstante, el Comité desea subrayar la importancia de que la Comisión participe no sólo en los casos de productos conformes, sino también cuando se trate de productos que pongan en peligro la seguridad y la salud, y en los casos de incumplimiento formal, como se establece en el artículo 38 de la Decisión.

5.2.14 El Comité reitera la función fundamental que desempeña el proceso de normalización técnica en este ámbito, dado que el nuevo enfoque se basa precisamente en un estrecho vínculo entre los requisitos legales mínimos y las normas técnicas europeas que se deben apoyar y valorizar. Por lo tanto, siempre que haya una objeción formal contra una norma armonizada ⁽²⁹⁾, el organismo responsable de la normalización deberá ser informado inmediatamente para que la tenga debidamente en cuenta en el proceso de elaboración de las normas.

5.3 Propuesta de Reglamento COM(2007) 37 final por el que se establece un Sistema Europeo de Acreditación y mecanismos de vigilancia del mercado

5.3.1 El Comité respalda las propuestas encaminadas a crear un Sistema Europeo de Acreditación basado en la confianza mutua y la cooperación en la medida en que establece unas normas vinculantes tanto para los operadores económicos como para las autoridades públicas con el fin de garantizar que todos los productos comercializados respetan unos niveles elevados de protección, seguridad y salud. El sistema garantizará, además, el mismo nivel de operatividad y las mismas normas para todos los consumidores europeos y todos los operadores económicos en un marco de simplificación y agilización burocrática.

5.3.2 El Sistema Europeo de Acreditación deberá garantizar la aceptación global de los resultados de las evaluaciones de la conformidad y evitar duplicaciones de evaluaciones innecesarias. Con el fin de garantizar una aceptación internacional del sistema, la competencia de la evaluación para la acreditación debe basarse en normas internacionalmente aceptadas y se deben incluir explícitamente en el reglamento las definiciones de «evaluación de la conformidad», «organismo de evaluación de la conformidad», «designación del organismo» y «notificación».

5.3.3 Las disposiciones del reglamento se deben aplicar a todos los organismos de acreditación y a los servicios que prestan en el ámbito del Espacio Económico Europeo, independientemente del tipo de servicio de evaluación de la conformidad que suministran a sus clientes, y deben garantizar:

- un conjunto coherente de definiciones comunes, claras y transparentes, conformes a normas internacionales, que deberán usarse en todas las directivas del nuevo enfoque y en las directivas específicas por productos, incluidas las relativas a las evaluaciones de la conformidad y los organismos encargados de la evaluación de la conformidad;

⁽²⁹⁾ Artículo 14 de la propuesta de Decisión COM(2007) 53 final.

- la operatividad del sistema de acreditación, gestionado por la autoridad pública, que no deberá estar sujeto a la competencia comercial;
- una cobertura general de toda la legislación comunitaria pertinente, sin excepciones ni en materia de seguridad y salud ni en materia de protección medioambiental. La creciente complejidad de la legislación comunitaria en la materia debe encontrar en las nuevas disposiciones un marco unitario coherente tanto para los productos de la UE como para los de fuera;
- una aplicación generalizada a todas las actividades sujetas a la acreditación, incluidos los datos de calibración, independientemente del hecho de que dicha acreditación haya sido solicitada para cumplir el requisito legal de la evaluación de la conformidad o en cumplimiento de acuerdos contractuales;
- el respeto por parte de los organismos nacionales de acreditación de las normas de competencia e imparcialidad mediante su participación en las evaluaciones por pares realizadas bajo la supervisión de todas las partes interesadas en el proceso de acreditación;
- la eficacia costes-beneficios, la proporcionalidad, la fiabilidad y la confianza mutua en el sistema único de acreditación, tanto para la zona reglamentada como para la no reglamentada.

5.3.4 Se debería modificar la definición de acreditación con el fin de incluir las actividades de calibrado, ensayos, certificaciones, inspecciones y demás actividades de evaluación de la conformidad.

5.3.5 Por otra parte, para conseguir una reglamentación uniforme en la materia que comprenda todos los procedimientos de evaluación de la conformidad, incluidos los relativos a la garantía de calidad, los datos de calibrado y las pruebas evaluativas ISO 43, no se deberían prever exenciones, y todos los organismos de acreditación y los servicios por ellos prestados en el Espacio Económico Europeo deberían entrar en el ámbito de aplicación de la normativa, independientemente del tipo de evaluación de la conformidad que realizan para sus clientes.

5.3.6 Los organismos nacionales de acreditación deberían operar sin ánimo de lucro, como se propone en el artículo 4.6. No obstante, la formulación actual corre el riesgo de impedir la formación de un capital de base que garantice unos cimientos financieros sólidos para prestar unos servicios de calidad de forma eficiente. El Comité considera que los organismos nacionales de acreditación deberían operar sin ánimo de lucro, en el sentido de que no deben distribuir beneficios, como se establece internacionalmente en la norma ISO/IEC 17011 ⁽³⁰⁾.

5.3.7 El Sistema Europeo de Acreditación (SEA) debería considerarse el nivel más alto de aprobación del sistema y, por tanto, no debe estar sometido a competencia como servicio público de interés general. El Comité considera justa la norma según la cual los Estados miembros deberán disponer de un único organismo nacional de acreditación cuya competencia, objetividad e imparcialidad deberán ser objeto de una evaluación por pares, salvo algunas excepciones en determinadas circunstancias ⁽³¹⁾ para los Estados miembros de dimensiones territoriales reducidas que deseen recurrir al ente nacional de acreditación de un Estado miembro limítrofe.

⁽³⁰⁾ ISO/IEC 17011. El organismo de acreditación deberá disponer de los recursos financieros necesarios, demostrados por registros o documentos, para el desempeño de sus actividades.

⁽³¹⁾ Artículo 6, apartado 1 de la propuesta de Reglamento COM(2007) 37 final.

5.3.8 El Comité considera necesario establecer un fundamento jurídico claro para la EA (*European Cooperation for Accreditation*), cuya función debe reforzarse y establecerse con exactitud. Todos los organismos nacionales de acreditación se deben asociar a la EA con el fin de garantizar la equivalencia, la transparencia, la fiabilidad y la eficacia; la red EA deberá contar con el apoyo de los Estados miembros.

5.3.9 Con el fin de reforzar en mayor medida la EA, el Comité considera que los organismos de acreditación deben suscribir los acuerdos multilaterales de reconocimiento (MLA) operados por la EA. Por otra parte, los mecanismos de financiación previstos por el reglamento no deberían referirse únicamente a la EA, sino que deberían extenderse a campañas de apoyo y acciones de vigilancia del mercado y a la formación conjunta de las diversas administraciones nacionales involucradas.

5.3.10 La evaluación por pares prevista en el apartado primero del artículo 9, encaminada a facilitar y mejorar el funcionamiento del mercado interior aumentando su nivel de confianza, debe organizarse dentro del Sistema Europeo de Acreditación y aplicarse con arreglo a unas normas armonizadas establecidas en el ámbito de la EA. Los resultados de la evaluación por pares deben publicarse y comunicarse a todos los Estados miembros y a la Comisión.

5.3.11 A juicio del Comité, dado que los organismos de acreditación tienen que demostrar de forma activa que la confianza depositada en ellos está bien fundada, deberán probar que participen con éxito en la revisión por pares (*peer review*).

5.3.12 Por otra parte, el Comité considera importante la participación de las partes interesadas, que deberían estar representadas en los organismos de acreditación; dicha disposición debería formar parte integrante del nuevo reglamento.

5.3.13 El Comité subraya la importancia de mecanismos equivalentes, más coherentes y eficientes, de vigilancia del mercado por parte de los Estados miembros mediante una armonización legislativa comunitaria que incluya el refuerzo de la cooperación transfronteriza. A tal fin, se deben reajustar las disposiciones en materia de seguridad general de los productos (la Directiva SGP 2001/95/CE) y las demás directivas pertinentes con el fin de garantizar la plena aplicación del principio «legislar mejor» al funcionamiento del mercado interior. La actividad de vigilancia del mercado debe aplicarse también a los productos cubiertos por la Directiva de seguridad general de los productos, pues numerosos productos se venden tanto para un uso profesional como para el consumidor. Por tanto, el Comité considera injustificada la exclusión del ámbito de aplicación previsto en el apartado segundo del artículo 13 de la Directiva SGP, que produciría una mayor confusión y complicación para los operadores económicos en lugar de una mayor cohesión de las actividades de vigilancia del mercado.

5.3.14 Por tanto, el Comité considera plenamente justificado el actual sistema de alerta rápida RAPEX ⁽³²⁾, capaz de contribuir de forma eficaz a la vigilancia del mercado. No obstante, los Estados miembros y las autoridades aduaneras y administrativas deben hacer un uso más homogéneo y coordinado de dicho sistema.

⁽³²⁾ Al sistema RAPEX se añaden: para el sector agroalimentario, el sistema de oferta RASFF; para las enfermedades humanas, el sistema SARR; y para las enfermedades animales, el sistema ADNS (Decisión 2004/478/CE y Reglamento (CE) n° 2230/2004.

5.3.15 Las autoridades aduaneras deben cooperar, a través de una red europea, con las autoridades responsables de la vigilancia del mercado para garantizar unos controles eficaces de los productos antes de que se comercialicen en el mercado interior europeo. Por tanto, se debe dotar a las autoridades aduaneras de recursos humanos cualificados, medios financieros y poderes adecuados para desempeñar de forma eficaz las tareas que se les encomiendan.

5.3.16 Los mecanismos de vigilancia del mercado y control aduanero deberán, en particular, estar dotados de instrumentos adaptados para actuar rápidamente en el caso de productos estacionales o productos comercializados durante periodos de tiempo limitados, como las ventas promocionales, a menudo

con nombres efímeros inventados, para los cuales las autoridades deberán tener poderes y medios rápidos de intervención; el importador comunitario será plenamente responsable de garantizar que esos productos cumplen los requisitos esenciales de la UE, en particular por lo que se refiere a la seguridad y la protección del medio ambiente.

5.3.17 Por último, el Comité considera que el Reglamento debería prever claramente que las medidas adoptadas en respuesta a una falta demostrada de conformidad deberán respetar el principio de proporcionalidad, independientemente de las disposiciones del apartado primero del artículo 19. El Comité considera que se debería modificar el artículo 17 consecuentemente.

Bruselas, 13 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates.

Punto 5.2.12

Modifíquese de la manera siguiente el primer inciso del punto:

«— aclarar que no se debe usar o considerar como un sistema de marcado o etiquetado para el consumo, ni como una garantía de calidad, certificación o aprobación por parte de terceros independientes, sino como una declaración de conformidad y documentación técnica que el fabricante o el importador están obligados a presentar de conformidad con los requisitos del producto bajo su plena responsabilidad a las autoridades y al consumidor. Por consiguiente, puesto que el marcado CE no constituye una garantía de calidad, certificación o aprobación por parte de terceros independientes, es suficiente con que figure en la documentación que acompaña al producto y no sobre el propio producto.»

Exposición de motivos

De conformidad con las normas vigentes, todos los productos de un determinado tipo, por ejemplo, los juguetes, deben ir provistos del marcado CE. Esto no equivale a enviar al consumidor un mensaje en el sentido de que un producto es mejor que otro. Lo (único) que este marcado significa es que el producto es conforme a las normas de seguridad necesarias para poder comercializarse. El consumidor espera que todos los productos de un establecimiento comercial tengan autorización para ser vendidos.

Por ejemplo, si el consumidor está buscando equipos deportivos como patines en línea o monopatines, hay que saber que el marcado CE no se exige para los productos destinados a niños de más de 20 kilos. Es posible que todos los productos estén expuestos en la misma estantería y el consumidor puede pensar que los que llevan el marcado CE son mejores que los otros.

Numerosos estudios realizados en diferentes momentos han demostrado que los consumidores no entienden o son inducidos a error por la marca CE. Entre las falsas ideas cabe citar que los productos tienen una determinada calidad (y no que son únicamente seguros), han sido probados por terceros o han sido fabricados en la CE.

Es comprensible que los consumidores no entiendan el sistema. Los productos alimenticios no están obligados a llevar un marcado especial, pero de cualquier forma tienen que respetar los reglamentos y las directivas de la UE. Las organizaciones de consumidores europeos, BEUC y ANEC, consideran que es suficiente con que el marcado CE —un pasaporte de seguridad para la comercialización— figure en la documentación que acompaña a los productos para su control por parte de las autoridades.

Resultado de la votación

Votos a favor: 24 Votos en contra: 27 Abstenciones: 10

Punto 5.2.12

Añádase un nuevo inciso:

«— *hacer que la Comisión, los productores y los consumidores examinen la posibilidad de crear un auténtico sistema de mercado sobre la calidad de los productos basado en una certificación emitida por terceros que cubra otros aspectos que las normas básicas de seguridad contempladas en las directivas.*».

Exposición de motivos

Un debate de este tipo podría examinar el establecimiento de normas que contemplen no solo los aspectos relacionados con la seguridad, sino también las exigencias de calidad, ecología y ética, de modo que los productores que así lo deseen puedan probar que sus productos responden a otros requisitos que los relativos a la seguridad.

Si la presente enmienda se aprueba, debe adaptarse en consecuencia el punto 1, «Conclusiones y recomendaciones» (por ejemplo, en el punto 1.5, a partir del séptimo inciso).

Resultado de la votación

Votos a favor: 25 Votos en contra: 29 Abstenciones: 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 80/181/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre unidades de medida»

COM(2007) 510 final — 2007/0187 (COD)

(2008/C 120/02)

El 26 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 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 80/181/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre unidades de medida».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. CASSIDY).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión de 12 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba sin reservas la propuesta de la Comisión.

1.2 La Directiva menciona el final de 2009 como fecha para la expiración de las exenciones a la utilización de unas «indicaciones suplementarias», es decir, no métricas. Mantener este plazo sería gravoso para todas las empresas de la UE que mantienen relaciones comerciales transatlánticas.

1.3 La Directiva también requería que el Reino Unido e Irlanda establecieran un plazo para poner fin a las exenciones al uso de la «pint», la «mile» y la «troy ounce».

1.4 Lo que la Comisión propone es la desaparición de estos plazos, no su sustitución por otros nuevos.

1.5 La Directiva define como unidades legales de medida dentro de la UE las unidades métricas o unidades SI —por *Système International*—, que es el sistema adoptado en todo el mundo por la *Conferencia General de Pesas y Medidas* (CGPM) en 1960. Aunque la Unión Europea no es parte signataria, los Estados miembros sí lo son. La actualización regular de las unidades SI en función del progreso técnico ha llevado a la Comisión a proponer la adopción del «katal» (símbolo «kat») como la unidad del SI para la actividad catalítica.

1.6 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión como un intento por simplificar y mejorar la legislación, a la vez que valora positivamente la sensibilidad mostrada por esta institución al reconocer la importancia de la subsidiariedad para Irlanda y el Reino Unido.

Bruselas, 12 de diciembre 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 aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro en los oídos de los conductores de tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)

COM(2007) 588 final — 2007/0205 (COD)

(2008/C 120/03)

El 24 de octubre 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 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el nivel sonoro en los oídos de los conductores de tractores agrícolas o forestales de ruedas» (Versión codificada)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre), ha decidido por 135 votos a favor, y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas»

COM(2007) 140 final — SEC(2007) 388

(2008/C 120/04)

El 28 de marzo 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 el

«Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de octubre de 2007 (ponente: Sr. RIBBE).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 48 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 El CESE toma nota de la publicación, realizada con gran retraso, del Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente.

1.2 El CESE suscribe las observaciones sobre los diversos efectos, fiscales y medioambientales, de los distintos instrumentos de mercado en la política de medio ambiente (impuestos, gravámenes, tasas, subvenciones, derechos/sistemas de certificación, etc.).

1.3 El CESE observa que los instrumentos de mercado son desde hace mucho tiempo un componente de la acción política.

Por tanto, no cabe preguntarse ya por la «posibilidad», sino por el «modo» de utilizarlos.

1.4 Los instrumentos de mercado —como indica acertadamente la Comisión— son una buena posibilidad de alcanzar de manera rentable objetivos de protección del medio ambiente, pero no son ninguna panacea. Por consiguiente, el objeto del debate político y del Libro Verde debería ser la relación e interacción entre, por ejemplo, lo que se autoriza y lo que se prohíbe, la legislación y los instrumentos basados en el mercado (como impuestos, tarificación, subvenciones específicas, compra-venta de licencias). Pero al respecto el Libro Verde de la Comisión ofrece —lo que el CESE lamenta— muy poca orientación.

1.5 El Comité, por tanto, pide a la Comisión que aproveche el debate público iniciado con el Libro Verde para ilustrar con ayuda de ejemplos concretos las posibilidades y los efectos, e igualmente los límites, de los distintos instrumentos al servicio de la protección medioambiental.

2. Síntesis del Libro Verde

2.1 El 28 de marzo de 2007, la Comisión presentó su documento, anunciado ya en 2004, «Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas» ⁽¹⁾, objeto del presente dictamen.

2.2 La Comisión pretende con su Libro Verde marcar el punto de partida de un debate sobre el fomento de la utilización de instrumentos de mercado en la Comunidad.

2.3 La Comisión se remite en su Libro Verde a los objetivos acordados entretanto al nivel europeo en el ámbito de la protección del medio ambiente, como la nueva política energética y climática que, a su juicio, «*implica nada menos que una nueva revolución industrial para los próximos 10 a 15 años*».

2.4 La Comisión afirma que «*sin la intervención pública ... no podrán alcanzarse estos ambiciosos objetivos*». A su juicio, los instrumentos de mercado se utilizarán cada vez más como instrumento medioambiental y «*serán una parte importante en la búsqueda de este auténtico cambio, modificando los incentivos ofrecidos a las empresas y los consumidores*».

2.5 La Comisión, no obstante, expone que estos instrumentos de mercado «*no son una panacea para todos los problemas*».

2.6 Como «instrumentos económicos o basados en el mercado» menciona, por ejemplo, los impuestos, tasas, subvenciones específicas y los sistemas de permisos negociables.

Utilización de instrumentos de mercado como herramientas políticas

2.7 La Comisión considera que el recurso a instrumentos basados en el mercado se justifica por «*su capacidad para corregir las deficiencias del mercado de una forma rentable. Por deficiencia del mercado se entiende una situación en la que los mercados no existen (por ejemplo, los activos medioambientales tienen naturaleza de bienes públicos) o bien no tienen suficientemente en cuenta el coste "verdadero" o social de la actividad económica*».

2.8 Se mencionan las ventajas siguientes:

- los instrumentos de mercado reconocen implícitamente que las empresas son diferentes entre sí;
- mejoran las señales de los precios, al otorgar un valor a los beneficios y costes externos de las actividades económicas;
- permiten a la industria un mayor grado de flexibilidad para alcanzar los objetivos y rebajan de esta forma los costes globales de cumplimiento;
- incitan a las empresas a introducir, a más largo plazo, innovaciones tecnológicas, con el fin de seguir reduciendo el impacto negativo en el medio ambiente («eficiencia dinámica»);

— favorecen el empleo cuando se utilizan en el contexto de la reforma de los impuestos ambientales o de la reforma fiscal.

2.9 La Comisión, no obstante, afirma también que los instrumentos de mercado no sólo sirven para lograr objetivos de política medioambiental específicos, «*sino también para evitar distorsiones en el mercado interior a causa de enfoques divergentes en los Estados miembros, para garantizar que un mismo sector esté sometido a cargas similares en toda la Unión, y para subsanar posibles efectos negativos sobre la competitividad en la UE*».

2.10 La Comisión, además, señala que los distintos instrumentos de mercado difieren en sus efectos. Los sistemas cuantitativos (como los regímenes de permisos negociables) proporcionan más certeza en cuanto a la realización de objetivos políticos específicos (por ejemplo, límites de emisión) que los instrumentos basados únicamente en los precios (como los impuestos). Estos últimos, sin embargo, proporcionan más seguridad en relación con el coste o el precio y son también más fáciles de gestionar.

2.11 La Comisión menciona igualmente otra importante diferencia: los impuestos (y también las tasas) se utilizan cada vez más no sólo para influir en los comportamientos, sino que también generan ingresos públicos; los sistemas de permisos negociables sólo generan ingresos «*si los derechos de emisión son adjudicados mediante subasta por los poderes públicos*».

2.12 En el Libro Verde se aborda también el tema «crecimiento y empleo» y se examina la «justificación de las reformas de los impuestos ambientales». Después de que, en el marco de la Estrategia Renovada de Desarrollo Sostenible, el Consejo Europeo de junio de 2006 plantease la cuestión de un nuevo régimen impositivo basado en criterios de sostenibilidad —sin entrar, no obstante, en mayores detalles—, escribe la Comisión ahora: «*La reforma de los impuestos ambientales, consistente en desplazar la presión fiscal desde los impuestos negativos para el bienestar (por ejemplo, impuestos sobre el trabajo), hacia los impuestos positivos para el bienestar (por ejemplo, impuestos sobre actividades que perjudican el medio ambiente, como el uso de recursos o la contaminación), puede ser una forma provechosa para todos de abordar los problemas medioambientales y de empleo* ⁽²⁾. Al mismo tiempo, un desplazamiento de la presión fiscal a largo plazo requerirá ingresos relativamente estables procedentes de la base imponible relacionada con el medio ambiente».

2.13 Por último, en el documento se exponen algunos ejemplos con respecto a instrumentos de mercado ya existentes (imposición de los productos energéticos, euroviñeta, sistemas locales de tarificación para descongestionar las ciudades del transporte) y se plantea una serie de preguntas, que van desde lo muy específico a lo muy general, destinadas a la opinión pública, para así entablar el debate social.

2.14 La Comisión considera que también existen posibilidades de utilización de los instrumentos de mercado con vistas a la protección de la biodiversidad.

⁽²⁾ La Comisión ya planteó esta cuestión en 1993 en su Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo (COM(93) 700 final, capítulo 10) y de nuevo más recientemente en su Comunicación sobre el modelo social europeo y en un documento sobre la relación entre la políticas de empleo y las políticas ambientales. Véanse los documentos COM(2005) 525 final y SEC(2005) 1530. Datos posteriores de los países nórdicos y los resultados de estudios basados en modelos indican la existencia de ambos tipos de beneficios.

⁽¹⁾ COM(2007) 140 final de 28.3.2007.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE ha recomendado a menudo que se utilice óptimamente toda la gama de instrumentos de acción política para la protección medioambiental, entre los cuales pueden desempeñar un importante papel los instrumentos de mercado. Desde este punto de vista, por tanto, Comité y Comisión coinciden en su valoración.

3.2 Aunque el Comité puede entender los argumentos esgrimidos y considerarlos acertados y oportunos, habría deseado que el Libro Verde —que, como se sabe, ha tenido un largo período de gestación y cuya publicación se ha diferido una y otra vez— aportase algo más de claridad con respecto a la utilización que se prevé hacer de los instrumentos de mercado. El dilatado procedimiento interno de concertación dentro de la Comisión era quizá necesario, pero el proceso de formulación de políticas sigue sin tener utilidad alguna reconocible por el Comité.

3.3 Por el contrario: todo apunta a que la realidad política evoluciona a veces más rápidamente que el procedimiento interno de concertación.

3.4 El CESE observa que los instrumentos de mercado para la protección del medio ambiente son una realidad desde hace mucho tiempo, aunque el uso que se haga de ellos en los Estados miembros sea muy distinto. Según Eurostat, por ejemplo, los ingresos procedentes de impuestos medioambientales representan apenas un promedio del 7 % de todos los ingresos presupuestarios de los Estados miembros de la UE.

3.5 En el Libro Verde y en el debate político, por consiguiente, el objetivo no puede ser el de una posible introducción de los instrumentos de mercado en la protección del medio ambiente. La cuestión no es la de su «posibilidad», sino la de sus «modalidades»: hasta qué punto, en qué relación con respecto a lo que se autoriza y lo que se prohíbe y con respecto a otros instrumentos se han de utilizar los instrumentos basados en el mercado.

3.6 Las afirmaciones que se hacen en el Libro Verde, sin embargo, no van más allá de lo que ya se sabe y de lo que ya es objeto de debate desde hace mucho tiempo en las empresas y los medios sociales. En él no se examina tampoco la cuestión de qué parte interesada ha de ser la que intervenga en primer lugar. Como se sabe, la UE no tiene el mismo grado de competencia en todos los instrumentos imaginables: en las cuestiones de normativa fiscal, por ejemplo, sólo tiene competencias sumamente restringidas. Por otra parte, sigue sin estar claro lo que acontecerá políticamente tras la presentación de dicho Libro Verde: si ulteriormente —como es habitual— seguirá un Libro Blanco o qué consecuencias habrán de extraerse.

3.7 El principal defecto del documento es que sigue sin estar claro en qué situación política se debería dar la prioridad a un instrumento determinado. Tampoco existe claridad con respecto a la delimitación prevista o conexión potencial entre, por ejemplo, reglamentación e instrumentos de mercado.

3.8 El CESE, por consiguiente, puede acoger favorablemente el Libro Verde, pero observa que el debate social sobre la conveniencia de instrumentos más eficaces en la política medioambiental debería llevarse a cabo con mayor compromiso y

recurriendo a ejemplos lo más concretos posible, para que los ambiciosos objetivos de la UE que se mencionan —por ejemplo, en los ámbitos de política energética y climática— también puedan hacerse realidad.

3.9 El CESE estima al respecto que los instrumentos de mercado deben regirse por el principio «quien contamina, paga» y que de este modo podrán brindar incentivos a los que protegen activamente el medio ambiente.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE ha subrayado siempre la importancia de internalizar los denominados «costes externos». A tal fin se dispone ampliamente, como describe la propia Comisión, de instrumentos de mercado. Pero, en primer lugar, se requiere una decisión política clara sobre hasta qué nivel se deben cifrar los costes externos que han de internalizarse.

4.2 El instrumento «basado en el mercado» de la euroviñeta en el sector del transporte por carretera descrito en el Libro Verde es un buen ejemplo de que hasta ahora tal instrumento, considerado adecuado desde el punto de vista de la integración de los costes externos, no se utiliza realmente con gran entusiasmo. La propia Comisión afirma que «*las tasas medias sólo pueden sufragar los costes de las infraestructuras y excluyen por tanto los costes externos*». Por consiguiente, son necesarias iniciativas para, por ejemplo, integrar en adelante los costes externos a través de la euroviñeta.

4.3 El CESE pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento que sólo designen como tales los instrumentos de mercado para la política de medio ambiente cuando tras ellos exista y sea perceptible un objetivo ambiental concreto. En el caso de la mencionada euroviñeta, tal objetivo sólo es parcialmente inferrible, porque los costes externos siguen estando excluidos. El objetivo inicial de la euroviñeta es que los costes infraestructurales no se financien exclusivamente con cargo a los presupuestos públicos, sino que los usuarios participen directamente. Naturalmente, tal planteamiento tiene también indirectamente consecuencias medioambientales cuando, por ejemplo, el incremento de los costes acaba haciendo recapacitar al usuario sobre la conveniencia de —por ejemplo— utilizar el ferrocarril en lugar de la carretera (o incluso no viajar). Pero sólo se debería entender la euroviñeta como un «instrumento medioambiental» cuando se integren los costes (medioambientales), que hasta ahora no tenían «un mercado» y quedaban sin tenerse en cuenta.

4.4 Es, por tanto, necesario en primer lugar que desde el punto de vista político se explique lo que realmente se pretende con una determinada medida política. Hasta que no se defina el objetivo no se debería entablar el debate en torno al instrumento idóneo.

4.5 Por consiguiente, recurrir en mayor medida a instrumentos de mercado no dispensará a la política de decisiones a veces sumamente difíciles, por controvertidas, sobre objetivos (medioambientales) muy claros, tales como límites máximos de emisión, etc. De esto precisamente es de lo que con frecuencia se ha carecido hasta ahora. Los instrumentos de mercado no pueden en absoluto suplir tales decisiones, sino que —como su nombre indica— son instrumentos para alcanzar objetivos políticos definidos.

4.6 La Comisión debe despejar cuanto antes las incertidumbres que suscita el Libro Verde. Debe aclarar cuál es su posición respecto del uso futuro de los diversos instrumentos políticos. Por ello, el CESE recomienda a la Comisión que, ya en el marco del amplio debate previsto sobre el asunto, ilustre por medio de algunos ejemplos prácticos de distintos ámbitos políticos (por ejemplo, los de energía y transporte) las distintas opciones posibles de actuación (con instrumentos de mercado o sin ellos).

4.7 La Comisión, por ejemplo, podría aclarar sin ambages que no se propone solucionar el problema de los carcinógenos —por poner un ejemplo— recurriendo a los instrumentos de mercado.

4.8 Los instrumentos de mercado, sin embargo, podrían ser interesantes en el caso de la cuestión de creciente actualidad sobre el modo de construir centrales eléctricas de carbón sin emisiones de CO₂ si en un futuro próximo se llegara a disponer de la tecnología pertinente. ¿Se introducirán en ese caso obligatoriamente (es decir, reglamentariamente) en virtud del «progreso técnico» o se las rentabilizará con instrumentos de mercado? Convendría que tales preguntas fuesen cada vez más objeto de debate social.

4.9 Si la conexión o delimitación de normativas e instrumentos de mercado fuese en conjunto más clara, explicando las correspondientes opciones concretas de acción, quizá se comprendiesen también mejor las reflexiones que al respecto se hacen en el Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado para la preservación de la biodiversidad; el CESE sigue por el momento considerándolas poco convincentes para poder

realmente poner en ellas sus esperanzas al objeto de luchar eficazmente contra la persistencia de las amenazas en materia de retroceso de la biodiversidad.

4.10 El Comité, en su Dictamen sobre el «Informe de situación bienal sobre la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible»⁽³⁾, pidió ya a la Comisión que concretase sus reflexiones, formuladas de modo muy vago, sobre un nuevo régimen impositivo basado en indicadores de desarrollo sostenible. Según Eurostat, los ingresos procedentes de impuestos medioambientales se sitúan en torno al 7 %.

4.11 El CESE estima indispensable desde hace tiempo un debate en torno a la reducción de los impuestos sobre el trabajo y la correspondiente compensación de los recursos con ingresos procedentes de un gravamen sobre actividades nocivas para el medio ambiente; convendría agilizarlo, ahora que ya se ha publicado el Libro Verde. Pero también se hace necesario aclarar en este contexto qué vía elegirá la UE para introducir cambios en un ámbito en que, con arreglo a los Tratados en vigor de la UE, su influencia en la correspondiente política fiscal de los Estados miembros sólo es sumamente marginal.

4.12 El CESE considera sumamente importante que se presente lo antes posible el previsto programa sobre subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y que éstas se supriman cuanto antes. El Comité estima que las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente son un considerable falseamiento de la competencia y una mala asignación de recursos públicos completamente inaceptable. Los instrumentos de mercado para fomentar la protección ambiental sólo podrán surtir su efecto específico cuando se eliminan por completo las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

Bruselas, 13 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 76.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La mano de obra agrícola transfronteriza»

(2008/C 120/05)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema:

«La mano de obra agrícola transfronteriza».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de octubre de 2007 (ponente: **Sr. Siecker**)

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La emigración laboral en Europa obedece a razones económicas y es el resultado de la libre circulación de trabajadores en nuestro continente, en el que existen considerables diferencias de nivel de vida entre los distintos Estados miembros. Las altas tasas de desempleo en una serie de nuevos Estados miembros y la demanda de mano de obra barata y poco cualificada en los antiguos quince Estados miembros provocan un flujo constante de personas que buscan empleo.

1.2 En 2004 y 2007 se acordaron medidas de carácter transitorio para permitir a los antiguos Estados miembros gestionar la emigración procedente de los nuevos Estados miembros. Una de las motivaciones fue el hecho de que los antiguos Estados miembros querían evitar que un flujo excesivo de trabajadores emigrantes generase tensiones en el mercado de trabajo que pudiesen resultar en contrataciones ilegales.

1.3 La consecuencia de esas medidas transitorias es que justamente ha ocurrido lo que se quería evitar. En su informe sobre el funcionamiento de las medidas transitorias, la Comisión Europea observa que las restricciones al trabajo legal para los migrantes procedentes de los nuevos Estados miembros han conducido efectivamente a una proliferación del trabajo no declarado y del «supuesto trabajo por cuenta propia», así como a prestaciones de servicios y de subcontratación ficticias.

1.4 Esta situación paradójica tiene su razón de ser en que en la UE-15 hay que realizar mucho trabajo estacional en la agricultura para el que no se pueden encontrar suficientes trabajadores residentes. Existen suficientes trabajadores emigrantes procedentes de los nuevos Estados miembros que desean realizar ese trabajo, pero muchos de ellos no pueden hacerlo debido a las medidas transitorias restrictivas. Los flujos de mano de obra agrícola son variables, tanto desde el punto de vista de los países de origen como de los países de acogida. Las diferencias se deben, en concreto, a la existencia o no de medidas transitorias, ya sean de carácter general o parcial.

1.5 Así las cosas, el trabajo viene a parar a menudo al circuito no oficial. Es difícil obtener información precisa sobre este problema, porque cada una de las tres partes implicadas tiene sus propias razones para no hacer pública la información.

Existen empresarios que quieren pagar menos de lo que la ley o los convenios colectivos en vigor les imponen. Existen trabajadores que se conforman con una remuneración inferior a la que tienen derecho según la ley o los convenios colectivos. Y existen intermediarios poco escrupulosos están más que dispuestos a organizar la operación por el pingüe beneficio que puede reportarles.

1.6 Muchos de los intermediarios «rompen» los precios, pero en última instancia son los propios trabajadores emigrantes las víctimas de esta práctica y deben contentarse con ingresos que se hallan por debajo del mínimo social establecido. También ocurre que empresarios que contratan a trabajadores estacionales pagan a los intermediarios salarios conformes al mercado, pero los intermediarios no pagan los impuestos sobre el salario ni las cotizaciones sociales. Además, los intermediarios que llevan a cabo estas prácticas también se embolsan por lo general una parte del salario de los trabajadores emigrantes. También existen sitios Web con números de teléfono, tanto en Europa Oriental como Occidental, que ofrecen los servicios de trabajadores autónomos para los que no es necesario pagar impuesto alguno, cotizaciones patronales ni cotizaciones sociales.

1.7 Esta situación no es deseable desde diversos puntos de vista. Hay que partir del principio de que los trabajadores emigrantes deben tratarse en todo punto del mismo modo que los trabajadores residentes junto a los cuales trabajan. El mismo trabajo se debe remunerar de manera idéntica, y conviene facilitar mejores condiciones de acceso a la seguridad social. Esto no va solamente en el interés social de los trabajadores, sino que también tiene importancia para los empresarios (condiciones equitativas para una competencia leal) y favorece financieramente a los Estados miembros (a nivel fiscal).

1.8 Existe una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para el establecimiento de sanciones a empresarios que contraten a nacionales de terceros países con residencia ilegal. En dicha propuesta se prevén sanciones armonizadas contra empresarios y medidas preventivas, así como la elaboración de definiciones de buenas prácticas —y el intercambio de éstas entre Estados miembros— sobre la aplicación de sanciones a empresarios.

1.9 Mientras no se supriman las restricciones aún existentes para emigrantes procedentes de los nuevos Estados miembros, el CESE aboga por que la Directiva propuesta también se aplique a empresarios que empleen a trabajadores en situación ilegal procedentes de países de la UE para los que las restricciones siguen estando vigentes. Además, el CESE estima que es de la máxima importancia que la UE vele atentamente por que no sólo se lleve a cabo la transposición de la Directiva en todos los Estados miembros, sino que también se haga aplicar.

1.10 La lucha contra el trabajo no declarado se beneficiará de una definición europea clara de la relación laboral en la que se haga una distinción precisa entre la ocupación de un trabajo (la prestación de servicios) y la realización de actividades en el marco de una relación de autoridad (el contrato de trabajo). La OIT ha establecido una recomendación en la materia. En virtud de ella, los trabajadores autónomos de buena fe cuya especialidad vaya más allá del trabajo no cualificado barato consiguen un estatus más preciso en el mundo laboral y pueden gozar de la protección a la que tienen derecho. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya aprobado una propuesta para que los interlocutores sociales europeos del sector de la construcción elaboren un estudio sobre el (aparente) trabajo por cuenta propia, y señala también con satisfacción el hecho de que la Comisión financie el estudio.

1.11 Habida cuenta de las consecuencias de las restricciones al trabajo legal, en las futuras ampliaciones de la UE probablemente sea mejor omitir este tipo de normas transitorias. El CESE también pide a la Comisión Europea que estudie la posibilidad de suprimir todas las limitaciones para los trabajadores procedentes de los doce países que entraron en la UE en 2004 y 2006. Una gran parte de los interlocutores sociales en Europa también es favorable a ello, con tal de que se adopten medidas eficaces a nivel comunitario y nacional y a nivel de los interlocutores sociales, a fin de velar por un tratamiento equitativo de los trabajadores emigrantes.

2. Introducción

2.1 Con arreglo a la Estrategia de Lisboa, en el futuro la UE debe ser una economía del conocimiento muy competitiva, basada en la producción y el consumo sostenibles y con una gran cohesión social.

2.2 En la actualidad, la UE presenta una economía del conocimiento bastante competitiva, pero los modelos de producción y de consumo no son por el momento suficientemente sostenibles y la cohesión social deja mucho que desear.

2.3 El presente dictamen aborda sobre todo este último aspecto: la cohesión social. La UE dedica mucha atención al desarrollo económico y a la sostenibilidad, en especial de la producción. La falta de atención política al tercer pilar de la Estrategia de Lisboa hace que la cohesión social no aumente, sino que disminuya.

2.4 Las consecuencias de esto son claramente visibles en el mercado de trabajo. La proporción de trabajo no declarado aumenta, y ha vuelto a aparecer un tipo de trabajador que hasta hace poco se creía desaparecido tiempo atrás: el jornalero.

2.5 Los nuevos jornaleros ofrecen sus servicios en la calle, en lugares conocidos por ser «puntos de recogida» de reclutadores poco escrupulosos. Se les contrata por días y no se les deducen impuestos ni cotizaciones sociales, deben trabajar cierto número de horas al día, se les paga demasiado poco por hora y no gozan en modo alguno de la protección de la normativa laboral, si es que ésta existe.

2.6 Hasta hace unos años el mercado laboral tenía un carácter nacional, sobre todo para el trabajo poco cualificado, o no cualificado. Con la ampliación de la UE en 2004 ha surgido un mercado de trabajo europeo también para ese segmento. Tras la ampliación de 2007, la oferta en el mercado crece fuertemente a resultas de la actual entrada de trabajadores procedentes de Bulgaria y Rumanía.

2.7 Esta tendencia se desarrolla con intensidad en el sector de la agricultura. Además, muchas personas que buscan trabajo en otro país casi siempre consiguen su primer trabajo especialmente en este sector.

2.8 Con el presente dictamen, el CESE desea incorporar este tema en la agenda de la UE a fin de que, conjuntamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales, las instituciones europeas relevantes puedan buscar soluciones para este problema significativo y lacerante, que por desgracia se hace notar cada vez más.

3. La agricultura

3.1 La agricultura es el conjunto de actividades económicas por las que se adapta el medio natural para la producción de vegetales y animales⁽¹⁾. Dependiendo del producto, de los métodos de producción y del nivel de prosperidad se hace uso de un gran número de técnicas distintas, que van desde el trabajo con herramientas sencillas a la utilización de grandes máquinas, que sustituyen cada vez más a la mano de obra.

3.2 El sector agrario es un sector de peso en la UE, en cuyo territorio existen alrededor de 160 millones de hectáreas de tierras de explotación agraria. Once millones de explotaciones agrarias dan trabajo a un total de quince millones de personas. En su mayoría, se trata de los propios agricultores y los miembros de sus familias, pero alrededor de un millón de explotaciones emplea a seis millones y medio de trabajadores. De estos, cuatro millones y medio trabajan como temporeros, un número indeterminado de los cuales se desplaza a otro país distinto⁽²⁾. Muchos de estos trabajadores estacionales proceden de Polonia, Bulgaria y Rumanía.

3.3 La agricultura puede subdividirse en actividades diversas. La ganadería (producción de animales), la acuicultura (piscicultura), la horticultura (producción a pequeña escala de plantas de ciclo corto, como verduras, plantas ornamentales, frutas, champiñones y setas) y cultivos herbáceos (que se diferencian de la horticultura en que las plantas se cultivan a mayor escala y demandan menos trabajo). La silvicultura comercial no es conceptualmente en toda la UE como perteneciente al sector agrario, en algunos países se considera un ámbito de actividad independiente.

⁽¹⁾ NACE-código A.

⁽²⁾ www.agri-info.eu.

3.4 La agricultura no sólo produce alimentos, sino también, de manera creciente, otros productos, como, por ejemplo, flores, pieles, cuero, biocombustibles (biodiésel, etanol, gas, madera de crecimiento rápido), enzimas, fibras, etc. Las plantas alteradas genéticamente también dan lugar a medicamentos particulares.

3.5 Con arreglo a los datos de la OIT ⁽³⁾ y de Eurofound ⁽⁴⁾, la agricultura es uno de los sectores con más alto riesgo para los trabajadores. En total, anualmente se producen alrededor de 335 000 accidentes laborales con consecuencias mortales. Más de la mitad, 170 000 casos de víctimas mortales, se producen en el sector agrario.

4. Modalidades de trabajo no declarado

4.1 Debido a una serie de complicaciones jurídicas existentes en la UE no es posible llegar a una definición clara del trabajo no declarado. Prácticas que en un país son muy comunes (cuando en un ámbito determinado no hay nada regulado, tampoco se necesita observar nada) son inhabituales en otro o incluso se consideran una infracción a la normativa vigente en este último.

4.2 Las definiciones nacionales del trabajo no declarado varían en función del Estado miembro. Se trata de actividades que no se recogen en las estadísticas oficiales de la economía formal. Se dispone de cifras relativas a ellas, pero a menudo proceden de una única fuente, no siempre son verificables y, por lo tanto, tampoco son siempre fiables. Pero que el trabajo no declarado se ejerce a gran escala es irrefutable.

4.3 La mayoría de las definiciones nacionales del trabajo no declarado hace hincapié en el incumplimiento de las obligaciones fiscales. Además, en numerosas definiciones se menciona la inobservancia de obligaciones relativas a la seguridad social. Sorprendentemente, el no respeto de otras obligaciones del ámbito del Derecho laboral (condiciones de trabajo, horarios laborales, convenios colectivos de carácter general vinculante) no forma parte prácticamente nunca de las definiciones nacionales del trabajo no declarado.

4.4 Los trabajadores no inscritos en los servicios correspondientes llevan a cabo el trabajo no declarado, pero no son por definición trabajadores emigrantes sin trabajo o sin permiso de residencia. También se da el caso de personas que tienen los documentos requeridos —o que no los requieren por ser ciudadanos del país en el que la infracción tiene lugar— y trabajan de manera no declarada. Además, las personas sin documentos válidos son más vulnerables y, por esta razón, también están más fácilmente sujetas a la explotación que las personas con documentos válidos. Este último grupo, en efecto, también tiene acceso al trabajo declarado, el primero no.

4.5 Además de la forma clásica de trabajo asalariado, también existe la figura del «autónomo sin personal a cargo». Se considera a estos «autónomos» como empresarios por los que no es necesario pagar impuestos ni cotizaciones sociales. Ellos mismos tienen la responsabilidad de asegurar estas contribuciones.

4.6 Tampoco se hallan protegidos por la legislación laboral, como es el caso de los trabajadores tradicionales. No están sujetos a un salario mínimo, ni a un horario semanal máximo ni a normas de seguridad y salud en el trabajo, condiciones que, dado el elevado riesgo de que ocurran accidentes laborales graves en este sector (véase el punto 3.5), resultan inaceptables. Estos autónomos tienen la libertad de trabajar con las tarifas y condiciones que ellos mismos acuerdan con sus clientes.

4.7 Al principio, estos autónomos eran profesionales experimentados que se habían especializado en determinadas actividades específicas. En general, alcanzar el nivel de especialista consumado y formado, necesario para poder trabajar como autónomos, les había llevado años.

4.8 A resultas de la externalización y de la subcontratación cada vez mayor tras deshacerse de actividades no fundamentales, en la actualidad se subcontrata mucho más que solamente trabajo especializado. Un pequeño núcleo de personal estable y competente es suficiente, la ejecución de tareas a menudo simples se lleva a cabo cada vez más mediante subcontratación y externalización. La demanda de esa clase de trabajo se satisface recurriendo a un grupo numeroso de nuevos autónomos que se anuncian en el mercado laboral. La principal especialidad de muchos de estos nuevos trabajadores autónomos es ante todo la prestación de un trabajo barato, no cualificado.

4.9 De hecho, se trata de una forma de pseudoactividad por cuenta propia que a finales de los años ochenta del pasado siglo se utilizó sobre todo para exportar el desempleo desde Irlanda y el Reino Unido. Hasta esa época, en la legislación inglesa existía una serie de garantías que permitían verificar si los trabajadores autónomos cumplían en efecto con unos requisitos determinados. Uno de esos requisitos era que los especialistas experimentados debían pertenecer a una profesión específica. El Gobierno británico de entonces suprimió los criterios de verificación, con lo que de repente muchas más personas se pudieron inscribir como autónomos y trabajar en el continente sin que hubiera que tener en cuenta el Derecho laboral vigente en el Estado miembro en cuestión ⁽⁵⁾.

4.10 Por lo demás, este fenómeno ha dejado de ser exclusivo de los países anglosajones. Un portavoz del Gobierno polaco, por ejemplo, relató durante una conferencia sobre la libertad de circulación de trabajadores que su Gobierno anima a las personas que buscan empleo a que se inscriban como autónomos ⁽⁶⁾. Así pueden evitar todas las restricciones, cuando existan, aplicables a los trabajadores en el resto de los Estados miembros y trabajar por doquier. De este modo, el estatus de autónomo se utiliza regularmente de manera consciente como una construcción artificial que permite eludir el marco jurídico y las normas laborales en una cadena de subcontratación y externalización. Mediante contratos abusivos con estos pseudo-trabajadores autónomos, cuyos servicios ofrecen a menudo las agencias de contratación, también se carga sobre los escalones inferiores la responsabilidad de cumplir con las obligaciones relativas a las cotizaciones salariales y a la seguridad social.

⁽³⁾ Organización Internacional del Trabajo, de las Naciones Unidas (Ginebra).

⁽⁴⁾ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Dublín).

⁽⁵⁾ European Institute for Construction Labour Research (Instituto europeo para la investigación sobre la mano de obra en el sector de la construcción).

⁽⁶⁾ FAFA, Conferencia sobre la libre circulación de trabajadores, 1 de junio de 2006, en Oslo www.fafa.no.

4.11 Este fenómeno se observa también a gran escala en la construcción, sector que ha sido objeto de más estudios que la agricultura. Hay grandes semejanzas entre los dos sectores, que comparten sobre todo los tres grandes factores de riesgo que caracterizan el trabajo informal: trabajo intensivo, de carácter temporal, que es ejecutado principalmente por trabajadores no residentes. Los interlocutores sociales europeos del sector de la construcción han identificado estos riesgos y han pedido ayuda a la Comisión Europea para financiar un estudio sobre el fenómeno del (aparente) trabajo por cuenta propia en dieciocho Estados miembros. La Comisión ha atendido esta petición y antes de finales de año se convocará una licitación de ámbito europeo para esta propuesta de estudio.

4.12 El hecho de que aún falte un marco jurídico europeo para la relación laboral crea un margen de acción para un comercio dudoso con mano de obra barata, de lo que se derivan a escala europea efectos secundarios negativos graves. La Comisión Europea también comprueba esto en su «Informe sobre el funcionamiento de las disposiciones transitorias contempladas en el Tratado de adhesión de 2003», en el que se indica que «las restricciones pueden haber impulsado a los nacionales de la UE-8 a buscar otros modos de ejercer una actividad económica en los Estados miembros de la UE-15, lo que explicaría una afluencia especialmente elevada de trabajadores desplazados o de trabajadores que se declaran autónomos» (7).

4.13 En ese mismo informe, la Comisión observa que «reconociendo que los flujos migratorios de los Estados miembros de la UE-8 hacia los de la UE-15 habían sido escasos, los interlocutores sociales hicieron hincapié en la necesidad de evitar la erosión de la protección social de los trabajadores y el “dumping social”. Señalaron, además, el hecho de que la aplicación de restricciones al trabajo legal conduce efectivamente a una proliferación del trabajo no declarado y del supuesto trabajo “por cuenta propia”, así como a prestaciones de servicios y de subcontratación ficticias». Algo más abajo, la Comisión corrige la suposición de que los flujos migratorios reales habían sido escasos con la observación de que «los flujos migratorios reales en la UE ampliada pueden ser más importantes de lo que muestran los datos presentados en este informe, puesto que las estadísticas oficiales no recogen completamente el fenómeno del trabajo no declarado». Por consiguiente, la Comisión observa que en términos generales las limitaciones al acceso al mercado laboral pueden llevar a que se recurra en mayor medida al trabajo no declarado.

4.14 Por ejemplo, la horticultura en los Países Bajos, el sector agrario con un mayor número de trabajadores, contaba en 1992 un total de 54 200 equivalentes a tiempo completo. Casi el 87 % de los trabajadores tenía un empleo permanente, alrededor del 13 % estaba ligado a la empresa de una u otra manera (trabajadores interinos, temporales, (pseudo)autónomos). En 2005 el sector contaba 59 000 equivalentes a tiempo completo, de los que el 61 % tenía un empleo permanente y casi el 39 % estaba vinculado de una u otra manera a la empresa. Hay que señalar que se trata de cifras de la economía oficial. Se calcula que en la primavera de 2007 había otros 40 000 equivalentes a tiempo completo que trabajaban en el sector de manera no declarada (8), pero hay claros indicios de que la proporción de

trabajo no declarado en la horticultura está disminuyendo de manera constante desde que se han suprimido las medidas restrictivas para los ciudadanos de los países que se adhirieron en 2004.

5. Las normas laborales bajo presión

5.1 En los últimos dos años se ha puesto de manifiesto que la imposición de limitaciones al acceso al mercado de trabajo ha tenido a menudo efectos contraproducentes. En efecto, puede llevar a eludir la legislación y las normas relativas a las condiciones laborales. Hasta el 31 de diciembre de 2008, las personas de Rumanía y Bulgaria que buscan trabajo en Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, República Checa, Suecia, Finlandia, Chipre y Eslovenia no encontrarán ninguna limitación, pero deben inscribirse en el caso de los tres últimos países. Los quince Estados miembros restantes sí imponen restricciones a las personas que buscan trabajo procedentes de Rumanía y Bulgaria (9). Para las personas que buscan trabajo procedentes de los diez Estados miembros que entraron en la UE en 2004 existen también restricciones que siguen vigentes, pero en menos países y con menor intensidad que para los trabajadores de Bulgaria y Rumanía (10).

5.2 La emigración laboral en la UE obedece a razones económicas y es el resultado de la libre circulación de trabajadores en su territorio, en el que existen considerables diferencias de nivel de vida entre los distintos Estados miembros. Las altas tasas de desempleo en una serie de nuevos Estados miembros y la demanda de mano de obra barata y poco cualificada en los antiguos quince Estados miembros provocan un flujo constante de personas que buscan empleo.

5.3 Muchos de estos desempleados encuentran un trabajo en el sector agrario, ya que, debido a su carácter estacional, en la época de recolección existe una fuerte demanda de personal temporal suplementario. Asimismo, es un sector en el que las posibilidades de que se dé un dumping social es mayor que los demás sectores, sobre todo porque en una serie de Estados miembros el sector agrario no se halla regulado por ninguna negociación colectiva o porque en los casos en que sí lo está no se han declarado de aplicación general los convenios colectivos.

5.4 El trabajo estacional constituye un elemento estructural de la agricultura europea. Sin la participación de una mano de obra flexible, la producción agraria sostenible y eficaz no es posible. En el sector agrario el trabajo estacional es realizado en buena parte por empleados emigrantes. En algunos casos surgen problemas que ponen en peligro la cohesión social.

5.5 Los emigrantes que trabajan en el circuito oficial son a menudo una mano de obra más barata que los trabajadores nacionales, porque el empresario no tiene que pagar por ellos una serie de cotizaciones. Este es el caso, por ejemplo, de los fondos de formación sectoriales y de pensiones. Los emigrantes de los diez países de la UE que entraron en 2004 y para los que en una serie de antiguos países de la UE aún están vigentes limitaciones en el mercado laboral trabajan frecuentemente de manera parcialmente no declarada, lo que les permite no rendir

(7) COM(2006) 48 final.

(8) Productschap Tuinbouw, www.tuinbouw.nl.

(9) http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/enlargement_en.htm.

(10) <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es>.

cuentas a los servicios fiscales de todas las horas trabajadas. Los emigrantes procedentes de Bulgaria y Rumanía, para los que se aplican limitaciones aún más numerosas, están por lo general muy presentes en el circuito no oficial. En este circuito no oficial no se pagan todas las horas trabajadas, las remuneraciones por hora son demasiado bajas o se ven obligados, mediante contratos abusivos, a trabajar como (aparentes) autónomos.

5.6 La OIT ha dedicado una serie de convenios a la problemática tratada en este dictamen. Se trata del Convenio nº 97 (sobre los trabajadores migrantes, 1949), nº 143 (sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975) y nº 184 (sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001). Los convenios nº 97 y 181 **no** han sido ratificados por diecisiete de los 27 Estados miembros de la UE. 22 Estados miembros de la UE **no** han ratificado el Convenio nº 143 y 24 Estados miembros **no** han ratificado el Convenio nº 184. Ninguno de los actuales 27 Estados miembros de la UE ha ratificado los cuatro convenios ⁽¹¹⁾. La OIT también elaboró en 2006 una recomendación sobre la relación laboral ⁽¹²⁾. El núcleo de esa Recomendación era la mejora de las normativas nacionales en todos los países, a fin de realizar una diferenciación clara y común entre trabajadores autónomos y asalariados. Esto es necesario para poner fin al número cada vez mayor de prácticas fraudulentas con las que se pretende encubrir que se trata de trabajadores asalariados haciéndolos pasar por autónomos ⁽¹³⁾.

6. Respetar las normas laborales

6.1 Hay que partir del principio de que los trabajadores emigrantes deben tratarse en todo punto del mismo modo que los trabajadores residentes junto a los cuales trabajan. El mismo trabajo se debe remunerar de manera idéntica, y conviene facilitar mejores condiciones de acceso a la seguridad social. Esto no va solamente en el interés social de los trabajadores, sino que también tiene importancia para los empresarios (condiciones equitativas para una competencia leal) y favorece financieramente a los Estados miembros (a nivel fiscal). Este principio no se ha aplicado en absoluto de manera general. Cuando se suprimieron las medidas transitorias impuestas a los ciudadanos de los países que se adhirieron a la UE en 2004, los interlocutores sociales de los Países Bajos manifestaron su intención de colaborar desde el 1 de mayo de 2007 con el fin de controlar el cumplimiento de la legislación y la normativa social y laboral. Los poderes públicos prometieron adoptar políticas de acompañamiento. Hasta el momento no se ha producido ningún resultado tangible.

6.2 Existe una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para el establecimiento de sanciones a empresarios que contraten a nacionales de terceros países con residencia ilegal ⁽¹⁴⁾. En dicha propuesta se prevén sanciones armonizadas contra empresarios y medidas preventivas, así como la elaboración de definiciones de buenas prácticas y el intercambio de éstas entre Estados miembros sobre la aplicación de sanciones.

6.3 Esta propuesta obedece al gran número de personas de terceros países que residen ilegalmente en la UE (según las estimaciones, entre 4,5 y 8 millones), lo que conduce al trabajo

ilegal. La agricultura, juntamente con la construcción, la hostelería y la limpieza, es uno de los cuatro sectores en los que este fenómeno se da con mayor intensidad. En su propuesta, el PE y el Consejo llegaron a la conclusión de que el trabajo ilegal «ocasiona, al igual que el trabajo no declarado de ciudadanos de la UE, pérdidas para la hacienda pública, puede conducir a una disminución de los sueldos y a una degradación de las condiciones laborales, puede falsear la competencia entre empresas y deja a los trabajadores no declarados sin seguro de enfermedad y sin derechos a pensión».

6.4 En su informe sobre el funcionamiento de las medidas transitorias contempladas en el Tratado de adhesión de 2003 (periodo del 1 de mayo de 2003 al 30 de abril de 2006), los interlocutores sociales observan «que las restricciones al trabajo legal para los migrantes procedentes de los nuevos Estados miembros conducen efectivamente a una proliferación del trabajo no declarado y del supuesto trabajo “por cuenta propia”, así como a prestaciones de servicios y de subcontratación ficticias». Por este motivo, sería mejor suprimir todas las restricciones a los trabajadores de los doce Estados miembros que entraron en la UE en 2004 y 2007, para que todos dispongan de unas condiciones equitativas. La mayor parte de los interlocutores sociales en Europa también es favorable a ello, con tal de que se adopten medidas eficaces a nivel comunitario y nacional y a nivel de los interlocutores sociales, a fin de velar por un tratamiento equitativo de los trabajadores emigrantes.

6.5 Mientras no se supriman las restricciones aún existentes, el CESE aboga por que la Directiva propuesta relativa a las sanciones a empresarios que contratan ilegalmente a trabajadores que residen en la UE de manera ilegal también sea de aplicación para los empresarios que contratan a trabajadores procedentes de países de la UE para los que las restricciones aún siguen vigentes. Además, el CESE estima que es de la máxima importancia que la UE vele atentamente por que no sólo se lleve a cabo la transposición de la Directiva en todos los Estados miembros, sino que también se haga aplicar.

6.6 Además, la Directiva permite actuar en lo relativo a las grandes diferencias existentes entre los Estados miembros respecto a la calidad e intensidad de los controles y la cuantía de la sanción. La multa máxima que se impone a un empresario de los Países Bajos acusado de contratación ilegal es de 6 700 euros por trabajador. En Bélgica, la sanción alcanza los 20 000 euros y en Luxemburgo, los 50 000 euros. Pero también existen Estados miembros en los que aún no se prevén sanciones específicas contra los empresarios culpables de llevar a cabo contrataciones ilegales.

6.7 El intercambio de buenas prácticas es una parte indispensable del proceso que debe llevar al aumento de la cohesión social. En la audiencia de Plovdiv ⁽¹⁵⁾ se mencionó una serie de esas buenas prácticas, como, por ejemplo:

— La creación de un consejo internacional de sindicatos en la región transfronteriza Burgenland ⁽¹⁶⁾, entre Austria y Hungría. Sindicatos de ambos países trabajan conjuntamente para velar por que el trabajo transfronterizo se regule de conformidad con la normativa en vigor.

⁽¹¹⁾ www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm.

⁽¹²⁾ OIT (2006) Recomendación sobre la relación de trabajo R 198.

⁽¹³⁾ Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 249 final.

⁽¹⁵⁾ Plovdiv, Bulgaria, 18.9.2007.

⁽¹⁶⁾ www.igr.at.

- La certificación del denominado «sistema gangmaster» (jefes de equipo) en el Reino Unido ⁽¹⁷⁾. Mediante un control estricto, las autoridades certifican a los «gangmasters» de buena fe que constituyen los intermediarios más importantes en el sector agrario a la hora de satisfacer la demanda de trabajo estacional. En sus publicaciones, la OIT hace referencia explícita a esta costumbre como ejemplo de buena práctica.
- En Bélgica, los interlocutores sociales del sector agrario han acordado un sistema de control administrativo que funciona correctamente, a fin de evitar el trabajo no declarado ⁽¹⁸⁾.
- En los Países Bajos, los interlocutores sociales introdujeron en 2007 un sistema de certificación con el fin de garantizar un control eficaz del cumplimiento de las normas sociales y laborales en el trabajo temporal ⁽¹⁹⁾. El sistema aún experimenta problemas de rodaje, pero la intención es buena y la evolución es prometedora.
- En Italia, los interlocutores sociales y los ministerios de Trabajo y Agricultura acordaron en septiembre de 2007 un programa de amplio alcance destinado a contrarrestar la

expansión del trabajo informal y del aparente trabajo por cuenta propia en el sector agrario ⁽²⁰⁾;

- La OIT ha diseñado programas destinados a regularizar las agencias de trabajo privadas e impedir que los trabajadores emigrantes caigan, a través de intermediarios sin escrúpulos, en el círculo de la trata de seres humanos y del trabajo forzoso. Estos programas se dirigen a los legisladores, las inspecciones de trabajo, los servicios políticos, etc.

6.8 Las situaciones mencionadas en una serie de estos ejemplos no son del todo comparables con la situación de los trabajadores de Bulgaria y Rumanía que buscan trabajo en la antigua UE-15. Por ejemplo, los trabajadores húngaros que trabajan en Burgenland regresan todas las tardes a su casa, mientras que los trabajadores de Rumanía y Bulgaria pasan meses alejados de sus hogares. También en estas situaciones se dan abusos, pero a escala más pequeña, y si se aplica la legislación de manera activa son fáciles de detectar y sancionar. La impresión general, por tanto, es que las condiciones de trabajo en esta región son socialmente aceptables.

Bruselas, 13 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ www.gla.gov.uk.

⁽¹⁸⁾ www.limoso.be; www.ksz.fgov.be/En/CBSS.htm.

⁽¹⁹⁾ www.normeringarbeid.nl.

⁽²⁰⁾ www.lavoro.gov.it; www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7E345511-29CC-4D81-B502-225F85070D3C/0/new_n12ottobre07.pdf.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La situación del empleo en la agricultura»

(2008/C 120/06)

El 13 de marzo de 2007, de conformidad con el artículo 29 A de las Normas de Desarrollo del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema:

«La situación del empleo en la agricultura».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de octubre de 2007 (ponente: **Sr. WILMS**).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 96 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 Con su Comunicación «El empleo en las zonas rurales: colmar el déficit de puestos de trabajo» ⁽¹⁾, la Comisión dio un paso importante para preparar el debate sobre el empleo en la agricultura como factor clave para la creación y salvaguardia de puestos de trabajo en las zonas rurales.

1.2 El cambio estructural agrícola sigue avanzando. Afectará a cientos de miles de trabajadores de la agricultura, que perderán sus puestos de trabajo o cuyas condiciones de vida cambiarán. No obstante, en la Comunicación no se tiene prácticamente en cuenta una parte fundamental del empleo en la agricultura, es decir, la relativa a los trabajadores (y en particular los trabajadores temporeros y migrantes).

1.3 Esto es lamentable, habida cuenta de los esfuerzos realizados por la Comisión con motivo del Año de la movilidad de los trabajadores (2006). Alrededor de cuatro millones de trabajadores estacionales y a tiempo parcial, de los cuales unos dos millones son trabajadores migrantes, demuestran cada año que existe mucha movilidad y flexibilidad en el sector agrario.

1.4 El trabajo temporero, en particular en el sector de las frutas y hortalizas, es un elemento estructural de la agricultura, indispensable para llevar a cabo una explotación agrícola eficaz y sostenible. Puesto que la mano de obra local frecuentemente no puede cubrir la demanda de mano de obra estacional, los trabajadores migrantes contribuyen en cierta medida al desarrollo de la agricultura en Europa.

1.5 La producción de alimentos sanos es un pilar esencial de nuestra subsistencia. Esto implica también una remuneración justa.

1.6 A pesar de la elevada tasa de desempleo de muchas regiones europeas, se sigue buscando mano de obra temporera adicional procedente de Belarús, Ucrania y otros países. El mercado laboral en la UE tiene que desarrollarse de manera socialmente sostenible, es decir, que todo el mundo debe tener la oportunidad de ganarse la vida con el trabajo. La contratación de mano de obra barata adicional procedente de terceros países restringe estas oportunidades.

1.7 Sólo se podrán realizar los objetivos de crecimiento que se ha fijado la Unión Europea a través de una competencia leal. Los trabajadores en la agricultura deben ser tratados en todos los aspectos de la misma manera, independientemente de su origen.

1.8 En el mercado de trabajo agrícola domina una elevada movilidad. Esta realidad es coherente con los objetivos de la Comisión. No obstante, la mano de obra móvil no debe experimentar ninguna desventaja. Por ello, es preciso que la integración política y económica vaya seguida también de la integración social. El CESE estima que a corto plazo será preciso adoptar medidas en los siguientes ámbitos:

- se deben adoptar normas mínimas laborales y de vivienda para todos los trabajadores migrantes en Europa;
- los trabajadores migrantes deben obtener, a través de su trabajo, una protección social general, incluido el derecho a una pensión de jubilación;
- los trabajadores temporeros también deben ser integrados en sistemas de cualificación;
- los trabajadores migrantes deben ser informados sobre las condiciones laborales y sus derechos.

1.9 En la agricultura europea se carece de datos transparentes sobre la envergadura del empleo y sobre las normas sociales. De esta manera se distorsiona la competencia. La concesión de certificados a las explotaciones agrarias que respeten criterios sociales es uno de los instrumentos para restablecer una competencia leal.

2. Introducción

El trabajo en la agricultura europea seguirá cambiando. Una gran parte de los trabajadores por cuenta ajena trabaja a tiempo parcial o en un trabajo temporero. Los trabajadores migrantes que viajan de su lugar de residencia al lugar de trabajo están sujetos a disposiciones particulares. No está previsto que en breve se produzcan cambios importantes en tal situación general.

⁽¹⁾ COM(2006) 857 final: «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — El empleo en las zonas rurales: colmar el déficit de puestos de trabajo».

2.1 Tendencias en el trabajo temporero en la agricultura

2.1.1 La situación del trabajo agrícola ha sido ya frecuentemente objeto de dictámenes del CESE. La importancia del debate sobre el trabajo migrante y temporero aumenta, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional en muchos Estados miembros. Los tres actores principales (representantes de los empresarios, sindicatos y representantes políticos o administrativos) ya se movilizan en este terreno y participan en diversos ámbitos y acciones, como, por ejemplo:

- muchos sindicatos agrícolas ofrecen información en diversas lenguas sobre la situación jurídica en los países destinatarios;
- en algunos países, los interlocutores sociales concluyen convenios colectivos adaptados a los trabajadores migrantes y temporeros;
- frecuentemente se ofrece asesoramiento jurídico a los trabajadores migrantes, en particular para la firma de los contratos de trabajo;
- algunos gobiernos organizan mesas redondas con los interlocutores sociales para mejorar la situación de los trabajadores temporeros y migrantes;
- tras diversas intervenciones de los interlocutores sociales, la Comisión Europea ha empezado también a abordar esta cuestión y respalda cada vez más proyectos de los interlocutores sociales en el ámbito de los trabajadores migrantes, tanto a nivel europeo como a través de sus fondos: por ejemplo, para la mejora de las condiciones de vivienda y empleo de los trabajadores migrantes.

2.1.2 En repetidas ocasiones se ha pedido que se establezca un observatorio sobre el trabajo migrante y temporero. Sin embargo, esta petición no ha sido atendida. Precisamente la recogida y presentación de datos comprensibles sobre el empleo en la agricultura y su evaluación son un fundamento básico para mejorar la situación de los trabajadores.

2.2 Definiciones

2.2.1 El vacilante debate sobre el tema del trabajo agrícola temporero es consecuencia de la falta de transparencia y de una descripción insuficiente de la situación real. Siguen sin existir cifras detalladas y claras sobre la envergadura del trabajo agrícola temporero.

2.2.2 Unos dos millones de trabajadores trabajan a tiempo completo en el sector agrícola de la Unión Europea. Unos cuatro millones de personas tienen empleos precarios. Una parte de esas personas trabaja a tiempo parcial, otra parte tiene trabajos temporeros durante periodos que oscilan entre algunos días y hasta ocho meses por año. Un elevado porcentaje de estos trabajadores temporeros son trabajadores migrantes, que no trabajan en su lugar de residencia y cuyo desplazamiento al lugar de trabajo frecuentemente implica un cruce de fronteras.

2.2.3 Al analizar las cifras sobre los trabajadores, se hace muy necesario aclarar los criterios utilizados para establecer, por

ejemplo, el tamaño de las explotaciones agrícolas, su clasificación en ramas y sectores, en particular la delimitación de la horticultura y la agricultura orientada a los servicios.

3. Carácter urgente del dictamen

3.1 El dictamen es urgente por varios motivos:

- a) En su Comunicación sobre la situación del empleo en el ámbito rural, la Comisión analiza también detalladamente la evolución cuantitativa del trabajo. Destaca que, a pesar del bajo porcentaje de trabajo agrícola registrado en las regiones rurales, se trata de un sector muy importante. La Comisión prevé que hasta 2014 el empleo (calculado como el equivalente de empleos a tiempo completo) en la agricultura experimentará un descenso, pasando de los 10 millones actuales a unos 4 a 6 millones de trabajadores (2 millones en la UE-15, 1-2 millones en los diez nuevos Estados miembros y 1-2 millones en Rumanía y Bulgaria).
- b) En la UE-15, el número de los trabajadores a tiempo de completo se estabilizará e incluso aumentará levemente (como ha sido el caso en los Estados federados occidentales de la República Federal de Alemania). En los países de la adhesión también es previsible que se siga produciendo un descenso del número de trabajadores a tiempo completo. Esta claro que si esta tendencia continua, las empresas precisarán más trabajadores temporeros en las regiones en las que se cultivan frutas y hortalizas.
- c) Mientras tanto, se ha pronosticado que muchos países sufrirán escasez de mano de obra cualificada que sea capaz de, por ejemplo, asumir funciones directivas en una empresa o utilizar tecnología compleja en las explotaciones.
- d) Las empresas ya han empezado a quejarse de que no encuentran trabajadores para los trabajos temporeros. Empiezan a alzarse las voces que reclaman que no sólo se permita la libre circulación de trabajadores en el seno de la UE (permiso de libre circulación de trabajadores), sino que también se concedan más permisos a los trabajadores de terceros países para trabajos temporeros. Polonia ya ha llevado a cabo una primera apertura y ha concedido permisos a trabajadores de Belarús y Ucrania.
- e) Por otro lado, en muchas regiones, en particular rurales, sigue existiendo una elevada tasa de desempleo. La Comisión ha adoptado una estrategia que consiste en incrementar la movilidad del trabajo. No obstante, es preciso que los puestos de trabajo que se ofrecen sean atractivos.
- f) No cabe duda de que el trabajo migrante entraña conflictos y problemas.
- g) Y también está claro que los periodos de máxima actividad del trabajo temporero en el sector agrícola están determinados por los periodos de vegetación. Es decir, que trabajo sí que hay. Según las conclusiones de la Estrategia de Lisboa, se deben crear puestos de trabajo, pero de mejor calidad.

- h) Con la Estrategia de Gotemburgo, los Estados miembros se pusieron de acuerdo sobre los objetivos del desarrollo sostenible. La dimensión social debe tratarse al mismo nivel que los objetivos económicos y medioambientales. Esto implica la obligación de aplicar también las normas sociales a los trabajadores migrantes. Así pues, las empresas tendrán que cumplir con sus responsabilidades sociales. Los trabajadores migrantes tienen derecho a exigir igualdad de trato, una vivienda digna y condiciones de vida decorosas. Además, deberán estar plenamente integrados en el sistema de seguridad social.
- i) La iniciativa de lucha contra la discriminación de la Comisión Europea hace necesario un debate sobre las medidas antidiscriminatorias en torno a las condiciones de trabajo y subsistencia de los trabajadores extranjeros.
- j) Con la plena entrada en vigor de la libre circulación de los trabajadores en la UE han cambiado las posibilidades de intervención nacional. De esta manera aumenta la competencia, tanto entre trabajadores como entre empresarios.
- k) A la luz de las previsiones de la Comisión de que entre cuatro y seis millones de trabajadores abandonarán el sector, el debate sobre la Política Agrícola Común no podrá ignorar el debate sobre la calidad del trabajo. La situación de los trabajadores a tiempo indefinido cambiará, se pronostica una carestía de trabajadores especializados y, a largo plazo, se estabilizará el número de trabajadores.

4. Problemas actuales

4.1 El trabajo migrante es en gran medida consecuencia de los distintos niveles de vida que existen entre las diferentes regiones de la Unión Europea. A largo plazo, la emigración de trabajadores provoca una escasez de mano de obra en los propios países de origen, en particular de trabajadores cualificados. En esas regiones no se intenta combatir la escasez de mano de obra aumentando los salarios o mejorando el nivel educativo, sino contratando a trabajadores de regiones aún más pobres, que en el futuro procederán con mayor frecuencia de fuera de la Unión Europea.

4.2 Uno de los motivos de la escasez de mano de obra se encuentra en las condiciones de trabajo, a veces difíciles e inusitadas, en esos sectores. Los trabajadores migrantes siguen los dictados de las condiciones del mercado. En el mercado libre de trabajo, emigran a aquel sitio que les ofrezca las mejores condiciones.

4.3 El trabajo migrante entraña una serie de problemas recurrentes:

- Será preciso prestar más atención a la situación de las mujeres migrantes en el sector de la agricultura. En muchos países se contrata mayoritariamente a mujeres. Esto conduce a problemas culturales y sociales, tanto en los países de destino como en los países de origen.
- A causa de la aplicación de medidas transitorias para la libre circulación de trabajadores a raíz de las ampliaciones de 2004 y 2007, se han observado infracciones a la legislación laboral en situaciones de acogida en el marco de la prestación de servicios. Por ello, la remuneración es en ocasiones inferior al salario mínimo interprofesional y a menudo infe-

rior a lo establecido en los convenios colectivos o en los convenios locales.

- A pesar de que los sindicatos han realizado numerosos esfuerzos y han acometido muchas iniciativas, no se consigue informar a los trabajadores migrantes sobre sus derechos. Se infringen muchas leyes y normas de los países destinatarios. Esta explotación de los trabajadores extranjeros contradice claramente los esfuerzos realizados por la Unión Europea para combatir la discriminación.
- Debido a las lagunas en sus periodos de cotización de la seguridad social, los trabajadores temporeros siguen viéndose perjudicados financieramente en su protección social.
- En general, no se aplican a los trabajadores temporeros los gastos derivados de los convenios colectivos para los trabajadores agrícolas.
- En casi todos los países, las viviendas destinadas a los trabajadores migrantes dejan mucho que desear.
- Otra evolución más es el empleo en la agricultura a través de agencias de trabajo temporal. A pesar de la existencia de malos ejemplos en algunas agencias de trabajo temporal, este tipo de trabajo puede ser frecuentemente ventajoso, tanto para el empleador como para el trabajador.
- Lo sectores con un elevado porcentaje de contratos laborales de corta duración se prestan fácilmente al empleo ilegal. Muy a menudo también se aprovecha un empleo estacional legal para seguir trabajando sin papeles válidos en otros sectores después del vencimiento del contrato.

5. Conclusiones y marcos de acción

5.1 Contexto político general

5.1.1 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión para incrementar el empleo en las zonas rurales. Ello implica que también se adopten medidas para fomentar la transparencia del empleo en la agricultura. Conviene a tal fin que se compilen datos estadísticos sobre la situación del empleo y también que se suministre amplia información a los trabajadores sobre las condiciones laborales y de vida existentes en cada país.

5.1.2 Hasta ahora, la política agrícola se ha centrado fundamentalmente en los aspectos cualitativos y cuantitativos de los productos. En general, sigue sin prestarse atención a la cuestión de la regulación y organización concreta del trabajo de los empleados.

5.1.3 Será preciso concretar aún más los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia de Gotemburgo. Además de la dimensión económica y medioambiental, el desarrollo ulterior de la agricultura sostenible deberá prestar atención a la dimensión social.

5.1.4 Todos los actores deberán perseguir el objetivo prioritario de liberar de desequilibrios al mercado laboral europeo. Esto no se podrá conseguir si continuamente se trae a Europa mano de obra barata de regiones cada vez más alejadas. Además, el desarrollo de una visión común de la vida social en Europa constituye una parte especial del modelo europeo. Ese modelo no incluye guetos de trabajadores migrantes con malas condiciones de vida y de vivienda, sin integración cultural ni social en la comunidad local.

5.1.5 El aspecto del género deberá asumir un papel más importante en futuros estudios y en las soluciones resultantes de los problemas que se planteen.

5.1.6 Pero siguen sin darse las condiciones necesarias. Todos los actores tendrán que aportar su contribución.

5.1.7 Es preciso equiparar a los trabajadores migrantes con los trabajadores locales. La Comisión debe contribuir a este proceso en el marco de sus competencias. Un primer paso en tal sentido es la formulación de normas mínimas. Estas normas mínimas serán un buen fundamento para entablar un amplio debate sobre la calidad del trabajo.

5.2 Tareas e iniciativas de los interlocutores sociales

5.2.1 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos que los interlocutores sociales han realizado para fomentar, en el marco del diálogo social, el desarrollo de la formación profesional en el sector de la agricultura y, en particular, el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales por parte de organismos habilitados en los Estados miembros. El pasaporte europeo «Agrispass», en proceso de creación, tiene por objeto facilitar la movilidad de los trabajadores agrícolas en el mercado interior. Este pasaporte agrícola no debe convertirse en un instrumento discriminatorio para los trabajadores que no lo tengan, sino que debería servir exclusivamente de estímulo para que adquieran las cualificaciones profesionales requeridas.

5.2.2 Simultáneamente, unas cualificaciones profesionales transparentes pueden mejorar la movilidad y las posibilidades de los trabajadores para trabajar y establecerse en otros países. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas de la Comisión destinadas a respaldar a los interlocutores sociales para la introducción de un pasaporte agrícola.

5.2.3 Junto con la Comisión Europea y los gobiernos de los respectivos Estados miembros, los interlocutores sociales deberán elaborar y aplicar medidas para combatir el empleo ilegal.

5.3 Iniciativas comunes para la seguridad social

5.3.1 La seguridad social de los trabajadores temporeros reviste particular interés. En la seguridad social, los trabajadores que trabajan desde hace varios años como temporeros no deben estar sometidos a peores condiciones que otros trabajadores, y esto implica en particular que:

- deben estar integrados en el sistema de pensiones del país destinatario y poder ejercer plenamente sus derechos de jubilación;
- se deben respetar las disposiciones en materia de protección laboral y sanitaria e informar en su lengua materna a los trabajadores migrantes sobre los posibles riesgos y peligros;

- se debe garantizar que los trabajadores migrantes tienen un seguro general de enfermedad.

5.3.2 Los trabajadores deberán ser informados, en su lengua materna, sobre las normas, acuerdos y prácticas vigentes en el país destinatario en relación con los salarios, la organización, la seguridad social, los impuestos, las normas de protección laboral, etc. Al mismo tiempo, la UE respetará el papel de los interlocutores sociales y no legislará en ámbitos cubiertos por los convenios colectivos nacionales.

5.4 Mejora de las condiciones de vida y de vivienda de los trabajadores migrantes

5.4.1 En su país de destino, los trabajadores migrantes tienen derecho a una vivienda digna. A escala europea será preciso elaborar un marco en el que se establezcan normas básicas sobre la vivienda de los trabajadores migrantes.

5.5 Etiqueta de calidad para el trabajo temporero justo

5.5.1 Desde hace años, el Comité ha apoyado en muchos dictámenes un modelo de agricultura sostenible. La agricultura sostenible no sólo tiene una dimensión medioambiental, sino que también afecta a aspectos empresariales y sociales. Un sistema voluntario de certificación, no estatal, para el «trabajo temporero justo» podría favorecer la competencia leal. Los criterios para una certificación voluntaria deberían ser:

- un salario adecuado;
- una protección laboral apropiada;
- la participación de los trabajadores en los procesos internos de la explotación agraria;
- las disposiciones contractuales;
- la vivienda;
- la jornada laboral.

La certificación deberá:

- fomentar la competencia leal;
- informar a los trabajadores temporeros interesados sobre posibles empresas; y
- difundir buenas prácticas empresariales.

5.6 Difusión de «buenas prácticas»

5.6.1 En la agricultura europea existe un gran número de iniciativas y proyectos interesantes para mejorar la movilidad en la agricultura y la situación de los trabajadores temporeros. El CESE pide a la Comisión que elabore medidas para evaluar y difundir ejemplos de «buenas prácticas».

Bruselas, 13 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de los consejos nacionales de desarrollo sostenible»

(2008/C 120/07)

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 tema

«El papel de los consejos nacionales de desarrollo sostenible».

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 27 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. HAKEN).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 Los consejos nacionales de desarrollo sostenible (CNDS) pueden ser unos agentes fuertes e influyentes en el ámbito del desarrollo sostenible, ya que pueden facilitar asesoramiento independiente y fomentar el diálogo sobre el desarrollo sostenible con la sociedad civil y las partes interesadas.

1.2 La realidad de los CNDS dentro de la Unión Europea es muy heterogénea. Mientras que algunos Estados miembros no tienen consejo o tienen consejos inactivos, los que sí son activos presentan muchas diferencias entre sí tanto por sus atribuciones como por su composición, independencia, recursos e impacto de su trabajo.

1.3 Teniendo en cuenta las experiencias positivas observadas en los Estados miembros que tienen CNDS «fuertes», el CESE pide a todos los Estados miembros que refuercen sus consejos o que, en el caso de que no existan todavía, creen consejos funcionales y eficaces.

1.4 El CESE recomienda que estos CNDS:

- incluyan a representantes de los principales sectores de la sociedad relacionados con este ámbito;
- gocen de un suficiente grado de independencia respecto del Gobierno;
- desempeñen un papel importante en la configuración de las estrategias de desarrollo sostenible y el seguimiento de su aplicación;
- cuenten con la financiación suficiente para poder aportar un verdadero valor añadido a los debates y a los procesos decisivos, y
- pongan en común sus experiencias, intercambien sus mejores prácticas y mantengan un diálogo abierto entre sí, consolidando en especial su red de Consejos Consultivos Europeos sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (CCEMA).

2. Antecedentes

2.1 Desarrollo sostenible significa responder a las necesidades de la generación presente sin poner en peligro la capacidad de

las generaciones futuras de satisfacer las suyas. Éste es uno de los objetivos globales de la UE que guían todas sus políticas y acciones. Se basa en los principios de democracia, igualdad entre mujeres y hombres, solidaridad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos fundamentales, incluidas la libertad y la igualdad de oportunidades para todos.

2.2 En 1992, tras la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Río, el desarrollo sostenible pasó a ser un ámbito de actuación política reconocido a nivel mundial. La idea de crear órganos consultivos, como son los CNDS, surge también de la Conferencia de Río. La Agenda 21, también derivada de Río, establece que las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible deben desarrollarse con una participación lo más amplia posible, y en 2002, las recomendaciones de Johannesburgo también piden la creación de consejos de desarrollo sostenible.

2.3 En la UE, la primera estrategia para un desarrollo sostenible se aprobó en Gotemburgo en 2001. En 2004, con la intención de crear una estrategia más amplia y eficaz, la Comisión comenzó un proceso de revisión y, en junio de 2006, el Consejo aprobó la nueva estrategia para el desarrollo sostenible en una Europa ampliada⁽¹⁾. Esta estrategia renovada aspira a cumplir el compromiso a largo plazo de Europa de conseguir un desarrollo sostenible.

2.4 Conforme a las recomendaciones contenidas en las conclusiones de la ONU, y posteriormente las de la UE, en los años noventa se empezaron a establecer en varios países unos órganos conocidos como consejos nacionales de desarrollo sostenible, cuyo principal objetivo era asegurar que la Agenda 21 se aplicaba de un modo eficaz y que se cumplían los principios de desarrollo sostenible. Si algunos gobiernos optaron por crear órganos de cooperación interministerial (como la Comisión húngara para el Desarrollo Sostenible, en 1993), otros se decantaron por crear órganos mixtos, como la Comisión Nacional de Desarrollo Sostenible de Finlandia (1993), o consejos compuestos por la sociedad civil (el Consejo Nacional belga de 1993 o la Mesa Redonda sobre desarrollo sostenible del Reino Unido, de 1994). Otros países siguieron estos ejemplos; en algunos casos se procedió a reestructurar algunos de los organismos iniciales, mientras que otros suspendieron sus actividades.

⁽¹⁾ Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible, Conclusiones del Consejo, de 26 de junio de 2006.

2.5 En la nueva estrategia de la UE se establece que «los Estados miembros deberían plantearse el fortalecimiento de los consejos consultivos nacionales para el desarrollo sostenible en los que participan representantes de múltiples partes interesadas, o allí donde no existan plantearse su creación, con el fin de estimular el debate informado, prestar asistencia en la elaboración de las estrategias nacionales para el desarrollo sostenible y contribuir a las revisiones de la situación nacional y de la UE. El objetivo de los consejos nacionales para el desarrollo sostenible es aumentar la participación de la sociedad civil en materia de desarrollo sostenible y contribuir a vincular mejor las diferentes orientaciones de actuación y los diferentes niveles de actuación, recurriendo también a su Red de Consejos Consultivos Europeos sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (CEEMA)».

2.6 En la actualidad, se han creado oficialmente consejos nacionales de desarrollo sostenible en una serie de Estados miembros de la UE. Dada la diversidad de contextos nacionales, los CNDS de los Estados miembros han adoptado modalidades diversas en la UE. En 24 Estados miembros existe algún tipo de consejo de desarrollo sostenible o de política medioambiental: ocho de ellos cuentan explícitamente con consejos de desarrollo sostenible y en otros seis existen consejos medioambientales que, formados por partes interesadas o expertos, también son activos en el ámbito del desarrollo sostenible. Otros países cuentan con órganos gubernamentales de coordinación, llamados consejos, y en algunos de ellos participa la sociedad civil. Por último, los órganos de determinados países están inactivos. En varios países en los que las regiones tienen poderes importantes, se han creado, además de los consejos nacionales, consejos regionales. El rápido crecimiento de los consejos nacionales de desarrollo sostenible demuestra que tienen potencial y que pueden aportar un valor añadido a los procesos políticos y al debate que tienen lugar en el seno de la sociedad.

2.7 Este dictamen pretende examinar el papel de los consejos nacionales de desarrollo sostenible, sus atribuciones, composición, recursos y métodos de trabajo, pero sobre todo la medida en la que hacen partícipe a la sociedad civil. En cierta medida, el dictamen aspira también a analizar la efectividad de los consejos nacionales, teniendo presente que tal evaluación siempre será subjetiva. Esta evaluación se basa, en particular, en la investigación realizada por la red de CEEMA⁽²⁾, en los resultados de un cuestionario enviado por el CESE a varios puntos de contacto nacionales y consejos nacionales de desarrollo sostenible, y a varias organizaciones de la sociedad civil. Además, se realizaron varias entrevistas con representantes de los CNDS y de la sociedad civil.

3. Una panorámica de los consejos nacionales de desarrollo sostenible

3.1 La realidad de los consejos nacionales de desarrollo sostenible es muy heterogénea:

Las atribuciones de los consejos

3.2 Se pueden señalar cuatro funciones principales de los CNDS:

- aconsejar a los organismos gubernamentales (ayudando en la elaboración de estrategias de desarrollo sostenible o emitiendo informes sobre políticas concretas);

(²) Véanse las fuentes al final del texto.

- hacer un seguimiento de los avances en la aplicación de las estrategias de desarrollo sostenible o en la obtención de objetivos específicos, y llamar la atención sobre las deficiencias;
- fomentar el diálogo y la consulta con la sociedad civil (haciendo participar a representantes de la sociedad civil como miembros de consejos en los trabajos de éstos y promoviendo el diálogo entre sí y con los gobiernos), e
- informar sobre el desarrollo sostenible (celebrando actos públicos y publicando información sobre el desarrollo sostenible en línea, en los medios de comunicación, etc.).

3.2.1 No todos los consejos de los Estados miembros están cumpliendo estas cuatro tareas. En algunos, las competencias están mucho más restringidas, y en otros, a pesar de haberseles asignado tales tareas, o no las cumplen o las cumplen sólo en parte. Esto también queda reflejado en el hecho de que algunos de los consejos apenas se reúnen en contadas ocasiones (dos o tres veces al año). Otros celebran reuniones mucho más a menudo y han creado grupos de trabajo adicionales (los grupos de trabajo dedicados a un proyecto específico parecen ser particularmente eficaces, en comparación con los grupos permanentes, centrados en un tema). En algunos Estados miembros, los consejos pueden contribuir a la elaboración de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible en sus fases iniciales, mientras que en otros se solicitan las colaboraciones en fases ya muy tardías, o no se piden. El número de informes elaborados varía de cero a más de diez informes al año. Los consejos sólidamente establecidos mantienen contactos periódicos con las partes interesadas y organizan regularmente actos públicos o reuniones de expertos.

Tamaño y composición de los consejos

3.3 Los CNDS varían en función de su tamaño y su composición. El número de miembros oscila entre los quince de Alemania y los 78, 81 y 90 de Bélgica, Finlandia y Francia, respectivamente. La mayor parte de los consejos está formada por representantes de la sociedad civil (empresas, sindicatos, ONG y centros de investigación). Otros incluyen representantes de distintos departamentos gubernamentales. En algunos casos, el órgano de coordinación gubernamental se denomina «Consejo» y puede incluir un reducido número de partes interesadas. Es frecuente que los entes locales y regionales también cuenten con representación. Algunos representantes de la sociedad civil han expresado su descontento por la insuficiente participación de la sociedad civil en sus consejos nacionales y en los procesos de desarrollo sostenible en general.

Grado de independencia

3.4 Al ser creados y financiados por los gobiernos, los CNDS presentan «dependencia» en este sentido. Para ganarse el respeto tanto de los órganos gubernamentales como de las organizaciones de la sociedad civil, los consejos tienen que alcanzar un grado adecuado de independencia, si bien conseguir dicho equilibrio es una tarea difícil. El proceso de selección varía de un Estado miembro a otro pero, por lo general, los gobiernos designan a los miembros de los consejos basándose normalmente en propuestas de las organizaciones de la sociedad civil

representadas en los consejos. Otra cuestión es la relativa al personal que trabaja para los consejos. En varios países, el personal procede de órganos gubernamentales, lo que podría disminuir el grado de independencia del consejo. Además, algunos consejos están presididos por un miembro del Gobierno.

Medios

3.5 Los consejos están dotados de medios muy dispares, tanto a nivel de recursos humanos como del presupuesto del que disponen. En algunos países, en los que la secretaría del consejo está situada dentro de un ministerio, sólo se cuenta con un administrador que, además, no suele trabajar a tiempo completo para el consejo. La dotación de personal oscila entre uno, a veces ni siquiera a jornada completa, y aproximadamente 20 trabajadores. El mayor consejo es el del Reino Unido que cuenta con 58 trabajadores. No todos los consejos cuentan con un presupuesto propio. Las dotaciones presupuestarias van desde 100 000 euros hasta un millón de euros, a excepción del Consejo del Reino Unido, que dispone de un presupuesto de 5,5 millones de euros.

Impacto

3.6 No es fácil evaluar el impacto del trabajo de los consejos, pero se pueden extraer algunas conclusiones a partir de la información recibida. Por ejemplo, parece que varios países donde los consejos tienen un mandato firme incorporaron muchas de sus recomendaciones a las políticas del gobierno, particularmente en el ámbito de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Algunos consejos gozan claramente de un buen acceso a ministerios y departamentos gubernamentales y son consultados de manera periódica durante el proceso de elaboración de las políticas. A otros se les mantiene a distancia. Por otra parte, algunos consejos han conseguido llegar tanto a un gran número de partes interesadas como al gran público, atrayendo a muchos participantes a sus actos y garantizando así una gran participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo sostenible.

Evaluación

3.7 Los CNDS pueden ser unos agentes fuertes e influyentes en el ámbito del desarrollo sostenible. Pueden aportar asesoramiento independiente y amplios conocimientos. Están bien posicionados para fomentar el diálogo con la sociedad civil y las partes interesadas. Además, pueden desempeñar un papel importante a la hora de hacer un seguimiento de los avances hacia los objetivos de sostenibilidad a largo plazo y llamar la atención a los responsables si los avances son insuficientes.

3.8 Mientras que algunos Estados miembros no tienen consejo o tienen consejos inactivos, los que sí son activos presentan muchas diferencias entre sí tanto por sus atribuciones como por su composición, independencia, recursos e impacto de su trabajo. Todo esto es el resultado de varios factores: el tamaño y la organización política del país, el papel asignado a las políticas de desarrollo sostenible por el gobierno, la tradición de participación de la sociedad civil, la existencia o no de otros órganos que cubran parcialmente las atribuciones de un consejo, la voluntad del gobierno de recibir asesoramiento de otro organismo, etc.

3.9 No se están aprovechando plenamente las posibilidades que brindan los CNDS de los Estados miembros. En algunos, la creación de un consejo parece más una fachada que la voluntad de lograr una contribución real por parte de la sociedad civil. Sin embargo, varios países cuentan con consejos sólidamente establecidos que están a la altura de su función y tienen una verdadera repercusión.

3.10 La mayoría de los consejos no cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo todas las funciones que se les asignan. Se requiere una gran cantidad de recursos humanos y financieros para reunir pruebas, analizar políticas y sus consecuencias, organizar reuniones de consejos y actos en los que participe el público, elaborar informes bien argumentados y que sirvan de referencia, y defenderlos de un modo activo ante el Gobierno y otros agentes.

3.11 En algunos Estados miembros, parece que el gobierno desempeña un papel muy importante, por ejemplo en lo que respecta a la designación de los miembros del consejo, al número de representantes gubernamentales en el consejo y al personal que trabaja en él. En tales casos, existe un cierto riesgo de que la opinión del gobierno sea dominante en el trabajo del consejo, reduciéndose así la probabilidad de que este órgano pueda desempeñar un papel significativo a la hora de ayudar al gobierno a trascender las consideraciones políticas a corto plazo para privilegiar los objetivos de sostenibilidad a largo plazo.

3.12 Los CNDS han registrado experiencias muy variadas a la hora de fomentar el compromiso de la sociedad civil en cuanto a temas de desarrollo sostenible. Los distintos consejos de la Unión Europea tendrían mucho que aprender los unos de los otros sobre el desarrollo de buenas prácticas en esta área.

3.13 La Unión Europea y los Estados miembros comparten competencias en muchos ámbitos del desarrollo sostenible. Sin embargo, la mayoría de los consejos tiene una capacidad limitada para centrarse en los aspectos europeos o para ejercer alguna influencia en Bruselas. La red de CCEMA, que está ganando importancia en materia de desarrollo sostenible en Europa, se ocupa en parte de paliar dicha situación.

4. Recomendaciones

4.1 Teniendo en cuenta las experiencias positivas observadas en los Estados miembros que tienen consejos «sólidos», el CESE pide a todos los Estados miembros que refuercen sus CNDS o que, en el caso de que no existan todavía, creen consejos fuertes.

4.2 La composición, el mandato y las funciones de los CNDS diferirán de un Estado a otro según las circunstancias y estructuras políticas locales. El CESE recomienda que los Estados miembros presten una atención especial a las siguientes recomendaciones generales a propósito de las características fundamentales de los consejos.

4.2.1 Composición: los CNDS tienen más autoridad y credibilidad si incluyen a representantes de todos los sectores principales de la sociedad relacionados con el desarrollo sostenible. Cuanto más amplia sea su composición mayor probabilidad habrá de que se encuentren soluciones que sean aceptadas por la mayoría.

4.2.2 Mandato y perspectivas: alcanzar la sostenibilidad exige que los responsables políticos adopten un enfoque a largo plazo y tengan presentes tanto las necesidades de las futuras generaciones y del planeta en su conjunto como, a corto plazo, otras consideraciones políticas más inmediatas. Los CNDS pueden desempeñar un importante papel a la hora de articular esta perspectiva a largo plazo. Para desempeñar eficazmente esta función, los consejos necesitan contar con miembros que tengan cualidades de visión, autoridad y protagonismo en la sociedad, que sean capaces de adoptar puntos de vista independientes y de contrastar las políticas y prácticas vigentes.

4.2.3 Independencia: los CNDS estarían en condiciones de ejercer una mayor influencia en aras de un desarrollo más sostenible si mantuvieran un grado suficiente de independencia respecto del gobierno, y pudieran hacerse cargo de asuntos políticos controvertidos, en los que pueden existir conflictos entre los objetivos políticos a corto plazo y las necesidades de sostenibilidad a largo plazo.

4.2.4 Ámbito de acción: los CNDS deberían desempeñar, desde una fase temprana, un importante papel a la hora de desarrollar las estrategias de desarrollo sostenible —y otras estrategias afines— y de supervisar su aplicación. Este papel implica abordar un amplio abanico de cuestiones relacionadas con la sostenibilidad como el cambio climático, las políticas de energía y de transporte, la biodiversidad, los asuntos agrarios y rurales y la gestión general de la economía de una forma sostenible. Los CNDS podrían ser mucho más productivos si fueran capaces de responder a las peticiones del gobierno de analizar asuntos concretos y de tratar al mismo tiempo, por su propia iniciativa, otros temas que consideren importantes.

4.2.5 Acceso a la información: para trabajar en buenas condiciones, los CNDS tienen que ser capaces de reunir pruebas procedentes de todas las fuentes relevantes y gozar de un acceso privilegiado tanto a la información del gobierno como a las ideas que defiende.

4.2.6 Fomentar la participación de la sociedad civil en los asuntos de desarrollo sostenible: una de las tareas fundamentales de los CNDS consiste en ayudar a aumentar la sensibilización pública. Pueden contribuir a ello útilmente ayudando a las autoridades competentes a incluir la perspectiva del desarrollo sostenible en la educación formal e informal. Pueden fomentar una mayor comprensión del tema en los medios de comunicación. La publicación de informes anuales sobre el «estado de la sostenibilidad» por parte de los CNDS podría servir para llamar aún más la atención sobre este tema e impulsar así el debate público.

4.2.7 Recursos: el CESE pide a los Estados miembros que garanticen una financiación adecuada para que los CNDS puedan desempeñar sus funciones y aportar un verdadero valor añadido a los debates y procesos decisorios relacionados con la sostenibilidad.

4.2.8 Compromiso europeo: el Comité anima a los CNDS a que pongan en común sus experiencias, intercambien sus mejores prácticas y mantengan un diálogo abierto entre sí, consolidando en especial su Red de Consejos Consultivos Europeos sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (CCEMA). Esto contribuirá a que Europa hable con voz fuerte en temas de desarrollo sostenible.

4.3 El CESE también recomienda que los CNDS desarrollen su capacidad de relacionarse individual y colectivamente con las instituciones europeas sobre aspectos europeos de la política de desarrollo sostenible desde la perspectiva de la sociedad civil. El CESE, y en particular el Observatorio del Desarrollo Sostenible, podría contribuir a fomentar la participación de los CNDS en el debate sobre la sostenibilidad a nivel europeo. El CESE podría considerar reunirse de forma periódica con los CCEMA y sus miembros para discutir los temas que vayan surgiendo en este ámbito. Podría tratar de apoyar los estudios comparativos a nivel comunitario sobre estas cuestiones, centrándose en particular en la contribución y el papel de la sociedad civil, así como resaltar y difundir los ejemplos de mejores prácticas.

4.4 El CESE destaca que, en materia de desarrollo sostenible, también es esencial la participación de los ciudadanos al margen de las actividades de los consejos nacionales. Por lo tanto, pide a los gobiernos nacionales, regionales y locales que incluyan a los representantes de la sociedad civil en todas las decisiones políticas que se inscriban claramente en el marco del desarrollo sostenible. No existen directrices que establezcan requisitos mínimos de buenas prácticas para asociar al público. Para apoyar el proceso de participación, el CESE recomienda llevar a cabo periódicamente evaluaciones o recompensar las mejores prácticas. Los CNDS también deberían asegurarse de trabajar conjuntamente con las otras organizaciones e instituciones relacionadas con el desarrollo sostenible en sus respectivos Estados miembros, incluidos los consejos económicos y sociales europeos, allí donde existan.

4.5 A modo de conclusión, el CESE señala que las actividades de los CNDS únicamente podrán dar resultados si los gobiernos se muestran dispuestos a escuchar y tener presentes sus consejos y a adoptar medidas concretas para dotar a las políticas nacionales de un enfoque más sostenible, incluida también una adecuada financiación.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde: Mejorar el desmantelamiento de los buques»

COM(2007) 269 final

(2008/C 120/08)

El 22 de mayo 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: Mejorar el desmantelamiento de los buques».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de octubre de 2007 (ponente: Sr. Adams).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad del presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de poner en marcha acciones a nivel internacional y regional dirigidas a cambiar cuanto antes las inaceptables prácticas de desmantelamiento de buques que se siguen en la actualidad.

1.2 Tal y como está estructurado actualmente, el sector internacional de desmantelamiento de buques abarca desde instalaciones en diques secos seguras y bien reguladas, hasta playas en las que los buques son desmantelados a mano con una protección mínima en cuanto a la salud, la seguridad y el medio ambiente. La mayor parte de los buques de la marina mercante va a parar a una de esas playas en el sur de Asia. En todo el mundo se registra una importante escasez de instalaciones de desmantelamiento compatibles con los principios de sostenibilidad medioambiental y social.

1.3 Al Comité le preocupa que esta situación se vea agravada por el incremento del número de buques que dejarán de estar en servicio en los próximos años, debido a la obsolescencia de los petroleros monocasco en todo el mundo; por el actual volumen pendiente de ser desguazado, estimado en 15 millones de toneladas de desplazamiento en rosca (TDR) ⁽¹⁾; y por el reciente auge en la construcción naval. La necesidad de desmantelar parte de los buques en los próximos años es la consecuencia de las medidas adoptadas por la OMI (Organización Marítima Internacional) y propugnadas por la UE para proteger su medio ambiente, por lo que la UE tiene una clara responsabilidad de emprender acciones.

1.4 Hay que destacar que algunos armadores no prevén en sus gastos de funcionamiento una eliminación segura y controlada de los buques al final de su vida útil, si bien un amplio grupo ⁽²⁾ reconoce la necesidad de emprender acciones y está empezando a tomar medidas voluntarias.

1.5 Por otra parte, a pesar de que en la UE existen disposiciones jurídicas que deberían evitar que los buques realizaran un último viaje para ser desmantelados en emplazamientos con instalaciones inadecuadas, es fácil no cumplirlas. El CESE ha defendido de forma consecuente, recientemente en marzo de 2007 con su Dictamen sobre el Libro Verde *Hacia una política*

marítima de la Unión Europea ⁽³⁾, que los Estados miembros deberían ratificar lo antes posible los convenios internacionales sobre seguridad marítima y protección medioambiental y garantizar su debido cumplimiento.

1.6 Es obvio que el desmantelamiento de los buques al final de su vida útil es una tarea compleja que proporciona una gran cantidad de empleos y de recursos de materias primas, lo que hace que los países en desarrollo ofrezcan desmantelamientos de bajo coste. Al mismo tiempo, el Comité reconoce que la pobreza estructural y los numerosos problemas sociales y jurídicos de algunas áreas del sur de Asia están estrechamente relacionados con el hecho de que ni siquiera existan unos estándares mínimos de seguridad en el trabajo, unas normas mínimas en el ámbito laboral o de protección medioambiental, o de que éstas no se apliquen.

Por consiguiente, el CESE recomienda lo siguiente

1.7 La OMI debería establecer un régimen internacional sólido para la identificación, el control y la eliminación de los buques al final de su vida útil. Dicho régimen ha de tener un nivel de control equivalente al del Convenio de Basilea: incorporar todos los estándares pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no permitir exenciones y evitar que buques que han llegado al final de su vida útil transporten residuos peligrosos hasta países que no sean Partes en el Convenio y en los que las instalaciones son inadecuadas.

1.8 Sin embargo, la aplicación de dicho régimen requerirá varios años, por lo que:

- se debería animar y apoyar a los armadores para que pongan en marcha de un modo voluntario programas eficaces destinados a minimizar los problemas de la eliminación de los buques;
- la UE debería aplicar inequívocamente la legislación vigente haciendo que se cumpla el Reglamento sobre el traslado de residuos. Debería procederse inmediatamente a adoptar las medidas necesarias para que los Estados rectores de puertos sean autorizados a declarar que un buque ha llegado al final de su vida útil, y apoyar la elaboración de un documento de

⁽¹⁾ Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente: Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships, Informe final, junio de 2007.

⁽²⁾ Miembros de ICS, BIMCO, ESCA, INTERTANKO, INTERCARGO, que forman juntos gran parte de la flota mundial.

⁽³⁾ DO C 168 de 20.7.2007, p. 50.

referencia que aclare los términos «intención de eliminar» y «país exportador». El CESE solicita también a la Comisión que adopte y aplique con carácter de urgencia una serie de medidas adicionales para evitar el riesgo de incumplimiento, tales como exigir fianzas a los buques de más de 25 años o a los calificados como de alto riesgo, o subordinar las subvenciones destinadas al sector del transporte marítimo a la utilización de instalaciones de desmantelamiento y de limpieza previa respetuosas con el medio ambiente; y

- la UE debería desarrollar un sistema de certificación y de auditoría a cargo de terceros que asegurase unas instalaciones de desmantelamiento seguras y respetuosas con el medio ambiente. Esta medida, solicitada por el sector de los armadores, contribuirá a crear unas condiciones de competencia equitativas y transparentes.

1.9 El CESE respalda plenamente la iniciativa de fomentar las mejores prácticas para el reciclado de buques, así como su limpieza previa de gases y residuos tóxicos dentro de la UE. El compromiso alcanzado entre los Estados miembros de aplicar este tratamiento a todos los buques estatales, y la instauración de cláusulas vinculantes sobre el final de la vida útil de los buques en el caso de que dichos buques sean vendidos a terceros, suponen unos primeros pasos cruciales en favor de dichas medidas. La limpieza previa de los buques antes de su exportación contribuirá a hacer llegar acero secundario limpio hasta destinos del sur de Asia en los que hay una gran demanda. A estos efectos, se debería elaborar un documento de referencia sobre la limpieza previa.

1.10 Una manera de paliar algunos de los problemas más graves sería suministrar asistencia financiera y técnica a los países del sur de Asia para mejorar sus instalaciones. Para ello, como mínimo habría que procurar que las operaciones que actualmente se realizan en playas tengan lugar en muelles controlados o en diques secos, facilitar mejores condiciones de seguridad y poner en marcha instalaciones de gestión final de los residuos.

1.11 El CESE reconoce que una acción eficaz en este terreno acarrearía gastos adicionales. Apoya las propuestas provisionales de la Comisión de crear mecanismos que garanticen que dichos gastos pasen a formar parte de los gastos habituales de funcionamiento de los buques. En particular, tanto la OMI como los armadores instan a emprender nuevas medidas que aporten a cada buque un fondo de reciclado, fondo que se puede constituir a lo largo de su vida útil o que puede fijarse en forma de fianza en el momento de su botadura. Varias instituciones financieras gozan de una situación privilegiada para estructurar y poner en práctica dichas medidas. En el caso de que no sea posible constituir un fondo, la UE debería considerar la posibilidad de aplicar mecanismos regionales como los impuestos portuarios estatales o similares.

1.12 Los diseños que tienen en cuenta las exigencias en materia de reciclado, así como la identificación de los riesgos existentes y la sustitución de tanto material tóxico como sea posible durante la construcción de los buques, tendrán a largo plazo un efecto positivo, y el CESE apoya los esfuerzos realizados por la UE, la OMI, los armadores y los constructores de buques a este respecto.

2. Introducción

2.1 El contexto de este Dictamen es el transporte marítimo internacional y el traslado internacional de residuos. Cada año, entre 200 y 600 grandes buques son desmantelados y reciclados para recuperar su acero y otras materias primas. La mayoría de estos trabajos se realiza en playas de marea de países del sureste asiático en las que se presta poca atención a la seguridad de los trabajadores o a la protección medioambiental. Se estima que en los próximos ocho años la cantidad de materiales peligrosos (fangos de hidrocarburos, aceites, pintura, PVC y amianto) que llegará a estos lugares de desmantelamiento en forma de buques para el desguace será de unos 5,5 millones de toneladas.

2.2 Ninguno de los emplazamientos utilizados para el desmantelamiento de buques en el subcontinente indio dispone de contención para evitar la contaminación del suelo y del agua, y el tratamiento de los residuos rara vez se ajusta siquiera a unas normas medioambientales mínimas. Los bajos niveles de las medidas de seguridad provocan altas tasas de accidentes y grandes riesgos a largo plazo para la salud de los trabajadores por la manipulación de materiales tóxicos sin una protección adecuada (*).

2.3 El traslado de buques al final de su vida útil desde países industrializados a países en desarrollo se regula mediante leyes internacionales sobre el traslado de residuos, y el Reglamento comunitario sobre traslado de residuos establece la prohibición de exportar desde la UE buques que contengan materiales peligrosos. Sin embargo, los traspasos a corredores navieros y el reabanderamiento ocultan la propiedad y responsabilidad, dificultan la aplicación de la legislación vigente y permiten a armadores poco responsables eludir sus obligaciones.

2.4 Una de las soluciones consistiría en aumentar la capacidad de la UE. No obstante, a pesar de que esto supondría un paso adelante y de que se podría utilizar para los buques de guerra y de Estado, es poco probable que se pudiese tratar más que un pequeño porcentaje de los 105 millones de TDR que se estima habrá que desmantelar para el año 2020 (**).

2.5 Por ello, el Libro Verde examina con carácter de urgencia distintas soluciones que permitan mejorar las normas de forma rentable y completa de conformidad con la legislación europea e internacional vigente mencionada anteriormente.

3. Resumen del Libro Verde

3.1 De acuerdo con las conclusiones de la reunión del Consejo de noviembre de 2006, la Unión Europea considera como una de sus prioridades la gestión ecológica del desmantelamiento de buques. La Comisión ya explicó su postura en el Libro Verde sobre la política marítima de junio de 2006 (**), en el que se defiende la idea de que la futura política marítima de la UE debería apoyar iniciativas a nivel internacional para conseguir unos estándares mínimos obligatorios para el reciclado de buques y fomentar el establecimiento de instalaciones de reciclaje limpias.

(*) Young Power in Social Action (YPSA), informe sobre los trabajadores en el sector del desmantelamiento de buques (2005).

(**) Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships*, Informe final, junio de 2007.

(***) COM(2006) 275 final, Bruselas, 7 de junio de 2006.

3.2 Dicho Libro Verde presenta ideas originales para continuar e intensificar el diálogo con los Estados miembros y las partes interesadas y preparar el terreno para acciones futuras, e invita a los Estados miembros a responder a una serie de preguntas de fondo que ponen de relieve los problemas principales.

3.3 Con este ejercicio no se pretende devolver artificialmente a la UE la actividad de reciclado de buques, privando de ese modo a los países del sur de Asia de una fuente de ingresos de primer orden y de los materiales que tanto necesitan, sino, principalmente, proteger el medio ambiente y la salud de las personas. El objetivo final es encontrar soluciones sostenibles a escala global.

3.4 En la actualidad, las instalaciones para el reciclado de buques que cumplen las normas medioambientales y de seguridad pueden abarcar un máximo de 2 millones de TDR/año a escala mundial, lo que representa aproximadamente el 30 % de la demanda total de desguace prevista en años normales. La mayoría de las instalaciones —especialmente en China, aunque también en algunos Estados miembros de la UE— no puede ofrecer los mismos precios que sus competidores del sur de Asia por la chatarra, y sus costes son mucho mayores. Estas (y todas las demás) instalaciones se verán sometidas muy pronto a una gran carga de trabajo, ya que 1 300 petroleros monocasco tendrán que ser desmantelados antes de 2015 como consecuencia de las medidas adoptadas a raíz de los desastres del *Erika* y el *Prestige* (7). La principal preocupación es que la contratación de trabajadores poco cualificados, que tendrán que tratar un volumen cada vez mayor, reduzca todavía más los estándares de seguridad y de protección medioambiental. El nivel máximo se alcanzará en 2010, cuando se estima que se desguazarán unos 800 buques monocasco, por lo que urge pasar a la acción.

3.5 Situación jurídica

El Convenio de Basilea de 1989 proporciona un marco que permite controlar los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos. En 1997, la «prohibición de Basilea», que establecía la prohibición absoluta de exportar residuos peligrosos desde los países de la OCDE (8) a los países ajenos a la OCDE, fue incorporada a la legislación comunitaria, y es vinculante para todos los Estados miembros. Sin embargo, en cuanto un buque abandona aguas europeas es muy difícil hacer efectiva esta prohibición de exportación. El proyecto de Convenio que se está estudiando actualmente en la OMI propone otras normas vinculantes sobre el desmantelamiento de buques, si bien la opinión general es que dicho Convenio entrará en vigor mucho después de que el periodo de desmantelamiento haya alcanzado su máxima actividad.

3.6 Aspectos económicos del desmantelamiento de buques

Hoy en día, la gran mayoría de los buques son desmantelados en el sur de Asia por las ventajas resultantes de varios factores económicos. Las más importantes son las siguientes:

- Los requisitos reglamentarios en materia de tratamiento de los residuos, de salud y de seguridad son menos exigentes o no se aplican.
- Los costes salariales son mucho más bajos. El desmantelamiento en playas no se presta a la utilización de maquinaria pesada, por lo que la mano de obra representa una parte importante del coste de los trabajos.
- La llegada de buques para el desguace se produce de una forma irregular y variada. De manera general, se tiende a retirar de servicio a los buques cuando las tarifas de flete son bajas. Por otra parte, los buques que llegan a las playas tienen muy distintos diseños y composición.
- Debido a las exigencias reglamentarias, en los países de la OCDE no existe prácticamente mercado para el acero usado y los equipos de segunda mano de los buques.

En realidad, la Comisión deja claro que el hecho de que el mercado del sur de Asia funcione se debe a la extrema externalización de los costes, que causa graves problemas sociales y medioambientales.

3.7 Efectos medioambientales y sociales

La mayor parte de los desmantelamientos de buques se realiza en playas abiertas donde no existen ni sistemas de contención ni instalaciones de retratamiento ni de eliminación de los residuos. Debido a esta falta de instalaciones, una gran cantidad de sustancias dañinas para el medio ambiente se infiltran en el suelo, la arena y el mar, mientras que la combustión de pinturas y revestimientos de plástico contamina la atmósfera. Las explosiones mortales son algo frecuente, los porcentajes de accidentes son altos y las medidas de seguridad se consideran totalmente insuficientes. Los trabajadores están expuestos a enfermedades crónicas irreversibles. Alrededor del 16 % de los trabajadores que manipulan amianto en los astilleros de desmantelamiento indios de Alang padecen asbestosis. En Bangladesh, en los últimos 20 años (9), más de 400 trabajadores han muerto en accidentes laborales y más de 6 000 se lesionaron gravemente.

3.8 Situación internacional

Desde 2005, la OMI, en colaboración con la OIT y con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), está trabajando en un régimen vinculante a nivel internacional para el desmantelamiento limpio de buques. Se está negociando un proyecto de convenio que tendrá que ser aprobado en 2009, pero que no entrará en vigor hasta algunos años más tarde. Actualmente, el proyecto no se aplica a los buques de guerra ni a los buques estatales. Además, aún quedan cuestiones pendientes respecto a los estándares externos adoptados fuera del marco de la OMI, a las normas medioambientales de referencia para las instalaciones de reciclado de buques y a los requisitos de información, incluidas las notificaciones de Estado a Estado y los mecanismos de cumplimiento. La Comisión indica que es poco probable que el convenio propuesto garantice un nivel equivalente al del Convenio de Basilea en cuanto a control, observancia y protección.

(7) Reglamento (CE) n° 417/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de febrero de 2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2978/94 del Consejo.

(8) Reglamento (CEE) n° 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, en su versión modificada, DOL 30 de 6.2.1993, p. 1.

(9) Young Power in Social Action (YPSA), informe sobre los trabajadores en el sector del desmantelamiento de buques (2005).

3.9 Soluciones internacionales

El Libro Verde sugiere que el convenio que actualmente está estudiando la OMI es el mejor medio para conseguir un enfoque a largo plazo. Sin embargo, una de las preocupaciones a propósito de dicho convenio es que no tenga la suficiente fuerza y que llegue demasiado tarde para solucionar el problema de la retirada progresiva de los petroleros monocasco, que requerirá una solución provisional. Esta es la razón por la que la Comisión propone opciones para mejorar la gestión del desmantelamiento de buques en Europa con el fin de apoyar los esfuerzos realizados a nivel internacional. Si se tiene en cuenta la gran cantidad de buques que tendrán que ser desguazados en los próximos años, se constata la urgencia del asunto.

3.10 Mejorar la observancia de la normativa de la UE sobre traslado de residuos

Además de una mejor cooperación entre los Estados miembros y de una orientación suplementaria sobre las definiciones de residuos y de instalaciones de reciclaje aceptables, la mejora implicará un mejor cumplimiento de la normativa en los puertos europeos por parte de las autoridades portuarias y de las encargadas del traslado de residuos. A este respecto, habrá que prestar especial atención a los buques que superen una cierta edad (25 años) y a aquellos que se sospeche que pueden ser desmantelados de manera inminente. Por otra parte, hay que mejorar el seguimiento de los buques que han llegado al final de su vida útil y fomentar la cooperación con terceros países clave (como puede ser Egipto, por el Canal de Suez). La Comisión propone también una política que se centre en el desmantelamiento de los buques de guerra y de otros buques estatales.

3.11 Reforzar la capacidad de desmantelamiento de buques de la UE

Teniendo en cuenta que la capacidad de desmantelamiento de la UE y de otros países de la OCDE (especialmente Turquía) apenas alcanza para los buques de guerra y otros buques estatales que se retirarán del servicio en los próximos diez años, se puede prever que en un futuro próximo la capacidad de desmantelamiento en condiciones aceptables en dicha región sufrirá un déficit considerable. Pero también es cierto que las instalaciones respetuosas con el medio ambiente, en su estado actual, no pueden competir con las empresas de desguace de buques del sur de Asia. Mientras no se apliquen unas medidas eficaces a nivel internacional que contribuyan a asegurar unas condiciones de competencia equitativas, la Comisión propone que se centre la atención en los buques estatales. Los Estados miembros podrían garantizar la explotación de tales instalaciones si actúan de una manera ejemplar a la hora de eliminar sus buques de guerra. Si en los acuerdos de venta de buques de guerra a países que no pertenecen a la UE se incluyesen cláusulas de eliminación de los buques al final de su vida útil, la responsabilidad de la eliminación podría ampliarse correctamente.

3.11.1 Teniendo en cuenta el gran número de buques que forman la flota mercante, se requerirán iniciativas para conseguir introducir cambios en sus actuales prácticas. Una posibilidad, como se menciona a continuación, sería crear un sistema de financiación a través del cual tanto armadores como otras partes contribuyesen a un desmantelamiento de buques a nivel mundial seguro y respetuoso con el medio ambiente.

3.12 Asistencia técnica y transferencia de tecnología y mejores prácticas a los países con instalaciones de reciclado

A pesar de sus graves inconvenientes sociales y medioambientales, el desmantelamiento de buques contribuye de un modo fundamental al desarrollo económico de algunos países del sur de Asia. Por lo tanto, sería conveniente potenciar la modernización de las instalaciones de dichos países a través de la asistencia técnica y de una mejor legislación. Sin embargo, se considera que la ausencia o la no aplicación de unas normas elementales de seguridad en los lugares de trabajo o de protección medioambiental van estrechamente unidas a la pobreza estructural y a otros problemas sociales y jurídicos. Para que los cambios sean duraderos, cualquier tipo de asistencia debería ser incorporada en un marco más amplio.

3.13 Fomentar la actuación voluntaria

Los armadores están en la mejor de las posiciones para garantizar una eliminación segura. Hoy en día, hay ya ejemplos positivos de acuerdos voluntarios entre armadores europeos y astilleros de desmantelamiento para fomentar la mejora de las instalaciones. A corto plazo, también puede ser recomendable fomentar códigos y acuerdos voluntarios a través de premios y certificaciones que se acojan a la responsabilidad social de las empresas⁽¹⁰⁾. Las prácticas contables conformes a las normas sociales y los acuerdos voluntarios, que pueden ser eficaces si se conciben correctamente, son la manera más rápida de mejorar las cosas. No obstante, si se constata que en la práctica no se respeta el compromiso, tal vez sea necesario recurrir a la legislación.

3.14 Fondo para el desmantelamiento de buques

La cuestión que se plantea es si la ayuda financiera debe dirigirse a las instalaciones de desmantelamiento limpio de buques situadas en la UE o a los armadores que envíen sus buques a astilleros ecológicos, bien para su desmantelamiento completo o para descontaminarlos. Se ponen de relieve tanto los altos costes que puede ocasionar tal ayuda, como el posible conflicto con el principio de que «quien contamina paga». Por eso, el Libro Verde defiende la opinión de que los gastos ocasionados por la eliminación sostenible de los buques al final de su vida útil deberían incluirse de manera estandarizada en los gastos de funcionamiento de los buques.

3.14.1 La creación de un fondo para el desmantelamiento sostenible de los buques, que es un elemento obligatorio del nuevo régimen internacional sobre desmantelamiento de buques puesto en marcha por la OMI, podría constituir también un paso adelante positivo. Los fondos de indemnización de daños causados por la contaminación por hidrocarburos del Convenio MARPOL son un precedente para esta iniciativa.

3.15 Otras opciones

Existen también otras medidas que podría resultar útiles para el proceso de modernización del sector del desmantelamiento de buques a corto y a medio plazo. De forma sintética, son las siguientes:

a) *Elaborar una normativa de la UE, en particular sobre petroleros monocasco.*

⁽¹⁰⁾ Por ejemplo, como el diseñado por Marisec (www.marisec.org/recycling) y la Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA).

- b) *Racionalizar las ayudas al transporte marítimo vinculándolas al desmantelamiento ecológico de buques.*
- c) *Establecer un sistema de certificación europeo para el desmantelamiento limpio de buques y premios por reciclado ecológico ejemplar.*
- d) *Intensificar la investigación internacional sobre el desmantelamiento de buques.*

4. Observaciones generales

4.1 Gran parte del reciclado de los buques se lleva a cabo en condiciones que incumplen los estándares internacionalmente aceptados de salud y seguridad de los trabajadores y de protección medioambiental.

4.2 Es fundamental que la UE garantice que las medidas de protección marítima y de seguridad que ha impuesto, por ejemplo para los petroleros monocasco, no se traduzcan en un simple traspaso de los daños a los países en desarrollo, sino que, en efecto, se aborden mediante la plena aplicación del Reglamento sobre el traslado de residuos, que incorpora el Convenio de Basilea e incluye la Enmienda de prohibición de Basilea y sus principios.

4.3 Además de la asistencia técnica y financiera para mejorar las condiciones de las instalaciones de desmantelamiento de buques en los países en desarrollo, se necesitarán fondos para la recuperación del suelo y del agua contaminados, así como para

remediar otros daños causados por un desmantelamiento de buques incontrolado. No obstante, también cabe recordar que los tipos de problemas endémicos de la situación sobre el terreno en los países en desarrollo no se pueden solucionar simplemente facilitando el acceso a los avances tecnológicos.

4.4 El CESE comparte tanto la preocupación de la Comisión al respecto como su enfoque, que conlleva la aplicación de una serie muy amplia de medidas. Debido a la urgente necesidad de mejorar las instalaciones y las condiciones, especialmente en Bangladesh, convendría dar prioridad a la tarea de determinar qué formas de asistencia, reglamentación e incentivos son las más eficaces, con el fin de que las propuestas puedan ser definidas en un libro blanco y se puedan llevar a cabo los análisis de impacto adecuados. El sector del transporte marítimo reconoce también la necesidad de mejorar los estándares de salud y seguridad en los astilleros de reciclado de buques de todo el mundo ⁽¹⁾, y está convencido de que la UE tiene que desempeñar un papel tanto a este respecto como en su influencia en la OMI.

5. Observaciones específicas

5.1 Para garantizar claridad y brevedad, las observaciones específicas que se desprenden del trabajo del Comité en esta materia se han agrupado en unas medidas prácticas recogidas en las «Conclusiones y recomendaciones» (puntos 1.1 a 1.12) que introducen este dictamen.

Bruselas, 13 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ El reciclaje de buques — Perspectivas para el futuro, BIMCO, ECSA, INTERTANKO, INTERCARGO.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE»

COM(2007) 354 final

(2008/C 120/09)

El 29 de junio 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 de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. OSBORN).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 El cambio climático es uno de los mayores desafíos con que se enfrenta el mundo en el siglo XXI. Las medidas destinadas a reducir estos cambios limitando las emisiones de gases de efecto invernadero constituyen una prioridad esencial. Sin embargo, también es importante planificar a su debido tiempo la adaptación a estos cambios, que son ahora ineludibles. El Libro Verde es una primera etapa bienvenida para afrontar esta situación.

1.2 El CESE recomienda que se establezca una estrategia de adaptación global a escala europea, que constituya un marco y defina las acciones que deben emprenderse tanto a nivel europeo y nacional como por parte de otros agentes.

1.3 A juicio del CESE, la elaboración de estrategias de adaptación a escala europea y nacional debería incluir los siguientes elementos clave:

- las estrategias deberían integrar la planificación de todos los ámbitos mencionados en el Libro Verde, como la protección de las zonas costeras, inundaciones y sequías, recursos hídricos, incendios, salud pública, agricultura y biodiversidad, uso del suelo y planificación de infraestructuras, sectores de la vivienda y la construcción, etc.;
- se debería asignar a la necesidad de adaptación una proporción mucho más elevada del presupuesto comunitario en los futuros programas, y este concepto debería integrarse en los criterios de evaluación de los programas y proyectos;
- Europa y sus Estados miembros deberían dedicar muchos más recursos al apoyo del proceso de adaptación en los países en desarrollo;
- las estrategias de mitigación y adaptación deberán correr parejas y completarse mutuamente; la evaluación y gestión del riesgo debería ser un instrumento esencial a la hora de fijar prioridades;
- convendría aumentar sustancialmente la investigación europea dedicada a la adaptación a las repercusiones del cambio climático;

— la sociedad civil europea —incluidos los consumidores y el público en general— debería comprometerse en mayor medida para promover una comprensión más amplia de los problemas que entraña el cambio climático y de los cambios de comportamiento que se necesitarán para evitar que se produzcan más cambios y adaptarse a los que son ya inevitables;

— se debería crear un órgano independiente a fin de evaluar los progresos en materia de adaptación al cambio climático de medidas de mitigación en Europa, así como para mantener la presión en aras de la acción necesaria y del cumplimiento de los compromisos.

2. Observaciones generales

2.1 El cambio climático es uno de los mayores desafíos con que se enfrenta el mundo en el siglo XXI.

2.2 Hasta ahora, el mundo se ha concentrado esencialmente en tratar de reducir el impacto del cambio climático limitando las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, está resultando cada vez más evidente que solamente con la acumulación de las emisiones pasadas se producirá un calentamiento significativo de la atmósfera y de los mares en el próximo siglo y más adelante. Esta situación tendrá enormes repercusiones sobre el clima y los fenómenos meteorológicos, así como sobre el entorno físico y natural en el mundo entero. Ha llegado el momento, pues, de examinar con más detenimiento los efectos inevitables del calentamiento global y el cambio climático, y de determinar la mejor manera de adaptarse a estos cambios.

2.3 Estas medidas no deben incitar a reducir los esfuerzos para limitar las emisiones a fin de atenuar aún más el cambio climático. Por el contrario, una comprensión adecuada de las dificultades que podría plantear la adaptación si no se actúa ahora debería contribuir a reforzar la voluntad de cada uno para lograr unas reducciones sustanciales de las emisiones. Dejar que las emisiones sigan aumentando sin ningún tipo de control significaría condenar a las futuras generaciones a una adaptación mucho más dolorosa y costosa.

2.4 Las estrategias de mitigación y adaptación deben correr parejas y completarse mutuamente. Necesitamos elaborar unas estrategias creíbles y aplicables para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta unos niveles u órdenes de magnitud tolerables y en unos plazos realistas. Más adelante, las estrategias de adaptación deberán determinar cómo el planeta podrá adaptarse lo mejor posible a los órdenes de magnitud más probables de cambio climático inevitable que implican estos objetivos de atenuación. La evaluación y gestión del riesgo será un instrumento esencial a la hora de establecer el nivel de acción necesario y de fijar el orden de prioridades.

2.5 El Libro Verde de la Comisión presenta un inventario útil de los numerosos sectores que se verán afectados por el cambio climático y de los tipos de problemas que se plantearán.

2.6 El CESE considera que existen razones de peso para elaborar una estrategia marco europea global que abarque todos los problemas relativos a la adaptación y defina las acciones que deben emprenderse tanto a nivel europeo y nacional como por parte de otros agentes.

2.7 Esta estrategia europea de adaptación debería requerir la elaboración de estrategias nacionales de adaptación en un plazo adecuado, seguidas por la presentación por parte de los Estados miembros de informes periódicos sobre su aplicación.

2.8 Una estrategia europea de adaptación deberá constar de una sólida dimensión exterior que disponga cómo Europa se propone ayudar a otras regiones del planeta a resolver sus problemas de adaptación.

2.9 Europa necesitará una estructura institucional sólida e independiente con el fin de organizar las investigaciones y el seguimiento necesarios y de velar por que los órganos políticos responsables adopten las medidas necesarias a su debido tiempo. La sociedad civil debe participar plenamente en el trabajo de estas instituciones.

3. Observaciones específicas

3.1 El CESE considera que, en líneas generales, las áreas de acción específicas mencionadas en el Libro Verde son las correctas. En línea con el Libro Verde, el CESE recomienda a la Unión Europea y a sus Estados miembros que, en el marco de sus estrategias globales, elaboren programas y medidas concretas en cada una de estas áreas. Se deberán fijar calendarios, elaborar planes y movilizar los recursos financieros necesarios.

3.2 En la mayoría de los ámbitos, la responsabilidad de la organización de los trabajos necesarios incumbe esencialmente a las autoridades nacionales y locales. Sin embargo, la Unión Europea debería desempeñar un importante papel a la hora de elaborar el marco y de estimular y apoyar los esfuerzos nacionales con fines de adaptación. El Comité propone, en particular, que la UE contribuya a:

- llevar a cabo una labor pormenorizada de investigación y seguimiento con el fin de proporcionar previsiones e hipótesis más detalladas con respecto al ritmo y el impacto probables del cambio climático en las distintas partes de Europa y ayudar a coordinar la investigación en estos ámbitos realizada por separado en toda Europa en muchos niveles diferentes;

- elaborar metodologías que permitan evaluar las repercusiones y desarrollar estrategias de adaptación adecuadas, así como promover los intercambios de experiencias y mejores prácticas en este ámbito;

- impulsar el desarrollo de estrategias de adaptación y planes de aplicación a escala nacional, regional y local y alentar la difusión de mejores prácticas y experiencias sobre lo que ya se ha realizado en los distintos niveles;

- determinar los problemas transfronterizos para los cuales podría resultar necesaria una coordinación de las acciones entre países vecinos o a escala de la UE (por ejemplo reubicación de personas, actividades agrarias u otras actividades económicas; protección de los hábitats y de la biodiversidad; ayuda material en caso de inundaciones, incendios o pandemias de gran amplitud, etc.);

- evaluar las diferentes repercusiones económicas del cambio climático en las distintas partes de la Unión y la necesidad de apoyar los programas de adaptación a través de los fondos de cohesión o estructurales;

- evaluar las distintas repercusiones del cambio climático en los hogares, para los particulares y las PYME, así como la adecuación de las modalidades de seguro y compensación en toda la Unión;

- determinar todos los ámbitos en los que la legislación y las iniciativas europeas podrían aportar una contribución útil, por ejemplo, estableciendo normas para evaluar las repercusiones posiblemente vinculadas al cambio climático y determinando las respuestas más adecuadas.

4. Observaciones sobre temas específicos

4.1 **Protección del litoral** — Aumenta el nivel del mar a medida que los glaciares se derriten y la temperatura del mar sube. En determinados lugares podría ser necesario construir o reforzar barreras para proteger las tierras y zonas residenciales. En otras zonas podría constituir una estrategia más adecuada el abandono organizado y la creación de ciénagas marinas protectoras, unido a la reubicación de los ocupantes de propiedades vulnerables.

4.2 **Inundaciones** — El cambio climático acarrearía probablemente unos ciclos meteorológicos más variables, con períodos de sequía más largos interrumpidos por fases de precipitaciones más intensas que provocarían rápidamente escorrentías e inundaciones. Para tener en cuenta estas nuevas condiciones meteorológicas, convendrá actualizar los planes de defensa contra las inundaciones. En algunos casos, se necesitarán nuevos programas de lucha contra las inundaciones. En otros, podría resultar necesario crear o restablecer llanuras aluviales o zonas de captación destinadas a recoger las aguas en caso de inundación. Convendría quizá restringir el desarrollo en estas zonas, y considerar medidas de reubicación.

4.3 **Recursos hídricos y escasez** — Los recursos hídricos ya están sujetos a presiones en varias partes de Europa y es probable que esta situación se vaya agravando a medida que los cambios climáticos provoquen períodos más largos de bajas precipitaciones y sequía. Podría ser necesario adoptar medidas destinadas a proporcionar recursos hídricos suplementarios en las zonas afectadas (por ejemplo, con medidas de desalación o transporte de larga distancia) y administrar de manera más

eficaz el uso del agua. Deberán reforzarse los incentivos con el fin de promover un uso eficaz del agua (incluida la tarificación del agua). También podría resultar necesario desalentar actividades como la agricultura intensiva o el turismo en las zonas más afectadas. (El CESE está elaborando actualmente otro dictamen más detallado sobre la escasez de agua y la sequía).

4.4 El riesgo y la incidencia de incendios graves ya está aumentando en zonas como el sur de Europa que son cada vez más cálidas y secas, lo cual puede agravarse si las temperaturas siguen elevándose. Es preciso reforzar y coordinar mejor las medidas de protección y la capacidad de reacción. (El CESE está elaborando actualmente otro dictamen más detallado sobre las catástrofes naturales y la protección civil).

4.5 **Salud pública** — El cambio climático puede repercutir en la salud pública de muchas maneras. Puede causar la propagación a gran escala de enfermedades, en particular la propagación hacia el Norte de una serie de enfermedades que antes sólo se daban en los trópicos. Unas temperaturas extremas también podrían tener repercusiones más directas. Deberán elaborarse planes para prepararse a estos cambios.

4.6 **Agricultura** — El cambio climático afectará considerablemente a la agricultura. Los cambios de temperatura y las precipitaciones repercutirán en la posibilidad de utilizar las tierras con distintos fines agrícolas, y modificarán considerablemente la calidad y cantidad de la producción y, por ende, la viabilidad de los diferentes regímenes agrarios en las distintas partes de Europa.

4.6.1 El chequeo de la PAC que se realizará en 2008 debería brindar la oportunidad de efectuar cambios suplementarios para alentar a los agricultores a adaptar sus prácticas agrarias a los cambios climáticos previstos.

4.6.2 Deberán desarrollarse tanto la investigación agraria en el ámbito de las nuevas variedades de cultivos como los métodos de cultivo más adaptados a las nuevas condiciones climáticas. De la misma manera, el impacto del cambio climático en las perspectivas de cría de animales en las distintas partes de Europa deberá evaluarse teniendo en cuenta las posibilidades de detener la propagación de las enfermedades inducidas por el cambio climático. (El CESE elaborará próximamente otro dictamen más detallado sobre el cambio climático y la agricultura).

4.7 **Biodiversidad** — El cambio climático traerá consigo profundas transformaciones en los hábitats de las especies vegetales y animales en toda Europa. En algunos casos, determinadas especies ya no serán capaces de sobrevivir en su hábitat modificado o se verán gravemente amenazadas. Algunas especies conseguirán migrar con éxito hacia nuevos hábitats mediante procesos naturales. Otras necesitarán ayuda para sobrevivir durante el período transitorio. Será preciso actualizar las estrategias y los programas existentes en materia de biodiversidad y deberán asignarse recursos suficientes para su aplicación, a fin de que esta transición pueda llevarse a cabo sin que desaparezcan demasiadas especies.

4.8 **Los árboles y bosques** acusarán también fuertemente el cambio climático. Algunas zonas pasarán a ser menos hospitalarias para determinadas especies mientras que otras pueden convertirse en más favorables para ciertas especies. Los programas de plantación, replantación, cuidado de los árboles y gestión forestal deberán adaptarse en consecuencia.

4.9 **Planificación de los usos del suelo** — A la hora de planificar la ubicación de las poblaciones, urbanas o de otro tipo, el transporte y las infraestructuras, convendrá tener en cuenta cada vez más las variaciones de temperaturas y las condiciones meteorológicas. Estas consideraciones deberán integrarse en las normas de diseño, así como en las prácticas y formaciones profesionales. Del mismo modo, los programas y proyectos de desarrollo deberán contar con las repercusiones del cambio climático. Convendrá adaptar debidamente las metodologías empleadas para realizar las evaluaciones de impacto.

4.10 **Vivienda** — El sector de la vivienda y la construcción se verá gravemente afectado por el cambio climático. Se necesitan unas normas mínimas más estrictas en materia de eficiencia energética de los edificios, mejores normas de construcción, etc. También es necesario mejorar el acceso de los ciudadanos a la información sobre las mejores prácticas y los métodos, materiales y subsidios disponibles para la renovación de edificios antiguos y la construcción de edificios nuevos que permitan reducir el consumo energético y adaptar mejor los edificios a los cambios de temperatura y las condiciones climáticas.

4.11 **Presupuesto de la UE** — El CESE recomienda que en el presupuesto anual figure una partida titulada «adaptación» para los ámbitos políticos en los que se requieren inversiones inmediatas (por ejemplo, energía, investigación, agricultura, transporte, normas de construcción, ayudas en caso de catástrofes naturales, protección de la biodiversidad, política de salud pública, etc.). El próximo marco financiero debería asignar una proporción mucho más elevada de recursos a los programas relativos a la reducción y adaptación al cambio climático. Los Estados miembros deberían realizar cambios similares en sus propios presupuestos nacionales y programas de gasto.

4.12 **Fondos Estructurales** — El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Instrumento de Preadhesión (IPA) establecen criterios dirigidos a apoyar proyectos medioambientales pero no contienen ninguna disposición explícita relativa a la adaptación al cambio climático. Además, las evaluaciones de impacto son a menudo inadecuadas (un gran número de proyectos en los ámbitos del transporte y la energía perjudican claramente el medio ambiente y el clima). En las próximas revisiones de todos estos programas, se debería dedicar una proporción mucho más alta de los fondos disponibles a las medidas de apoyo a la atenuación del cambio climático y adaptación a éste.

4.13 El **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** y el **Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)** deberían integrar el cambio climático en sus procesos presupuestarios y en sus criterios de evaluación de los proyectos y programas.

4.14 **El sector de los seguros** tiene un gran interés en el cambio climático, e integra cada vez en mayor medida consideraciones vinculadas a esta problemática en sus decisiones sobre los hechos que está dispuesto a asegurar y las condiciones en que está dispuesto a hacerlo. La Unión Europea y sus Estados miembros deberían institucionalizar un diálogo continuo con el sector de los seguros para garantizar que éste desempeñe plenamente el papel que le corresponde y ayude, en particular a las empresas, a adaptarse al cambio climático.

4.15 **Países en desarrollo** — Muchos países en desarrollo tendrán que afrontar problemas de adaptación más graves que Europa y dispondrán de menos recursos para solucionarlos. Algunos de los países menos desarrollados, a pesar de haber contribuido en muy escasa medida al cambio climático, figurarán entre los más afectados, por lo que exigen con fuerza un trato equitativo y justo en el ámbito de la cooperación y ayuda. Necesitarán ayuda del mundo desarrollado y, en particular, recursos humanos, técnicos y financieros para ayudarles a adaptarse adecuadamente. Europa debería asumir un papel protagonista, no sólo asignando recursos suplementarios a las medidas de adaptación en sus propios programas colectivos y nacionales de asistencia al desarrollo, sino también ayudando a la comunidad financiera internacional a responder al desafío de la adaptación.

4.16 Algunas regiones del mundo serán mucho menos acogedoras para los asentamientos humanos (y en algunos casos extremos hasta podrían quedar prácticamente inhabitables) debido a la subida del nivel del mar o a condiciones meteorológicas extremas. El cambio climático podría provocar crecientes presiones migratorias hacia Europa desde otras partes del planeta, así como flujos migratorios dentro de Europa. Las agencias de desarrollo, así como los demás departamentos gubernamentales competentes, deberán estar dispuestos a ayudar a los países en desarrollo a detectar estas situaciones a tiempo y a planificar los programas de reubicación necesarios.

4.17 Aún no se perciben plenamente las posibles repercusiones del cambio climático a nivel nacional y local en Europa ni el ritmo probable de estos cambios, y queda mucho por hacer en términos de investigación y análisis para mejorar y afinar las previsiones. La Agencia Europea de Medio Ambiente podría desempeñar una función útil de coordinación de todas las tareas necesarias de investigación, seguimiento, análisis y previsión en este ámbito, así como de difusión de la mejor información disponible a los responsables y demás agentes que participan en la aplicación detallada de las estrategias de adaptación. El CESE está dispuesto a contribuir al logro de este objetivo, es decir, a promover una comprensión más amplia y profunda de las repercusiones del cambio climático en las distintas regiones de Europa, así como de las medidas de adaptación que se necesitan.

4.18 La sociedad civil deberá comprometerse con mayor empeño en el proceso de adaptación al cambio climático. Entes locales, empresas y organizaciones de todo tipo se verán cada vez más afectados por el cambio climático, por lo que se les deberá asociar a las respuestas que se aporten. Los ciudadanos y las organizaciones de todo tipo deben ir adquiriendo una

comprensión más profunda de los cambios que ya están ocurriendo y de los que podrían producirse durante su vida o la de sus hijos. También deben comprender de manera mucho más exhaustiva lo que significará para ellos atenuar el cambio climático y adaptarse a él. Adquirir un mayor conocimiento de estas cuestiones debería convertirse en una parte esencial del programa básico de la educación formal e informal.

4.19 El Comité destaca la importancia de la participación de la sociedad civil en todos los niveles así como de la comunicación con los consumidores y el público en general. Respaldando plenamente la propuesta del Libro Verde de crear unos grupos de trabajo sectoriales en los que las partes interesadas contribuyan a elaborar las respuestas específicas que necesita cada sector. Una de las tareas importantes que deberían desempeñar estos grupos es la de desarrollar técnicas de evaluación de los niveles de riesgo y controlar el grado de preparación de las organizaciones y comunidades para responder a fenómenos meteorológicos extremos y otras catástrofes que podrían ser cada vez más graves y producirse con mayor frecuencia a medida que el cambio climático se va amplificando.

4.20 Los entes locales y regionales pueden desempeñar en este ámbito un importante papel de coordinación y fomento de las medidas en sus respectivos niveles, así como de movilización de la respuesta y el compromiso públicos. Las autoridades públicas en todos los niveles también pueden desempeñar un papel esencial, mostrando el camino de una planificación adecuada de sus propios edificios y políticas de contratación pública.

4.21 El Libro Verde sugiere crear un grupo consultivo europeo para la adaptación al cambio climático en el que participarían representantes de la sociedad civil, responsables políticos y científicos, actuando como grupo de expertos durante el desarrollo de la estrategia. El Comité puede respaldar la creación de dicho grupo.

4.22 Además, el Comité sugiere que la UE analice la posibilidad de crear un órgano de control independiente, con un presidente independiente, encargado de supervisar los progresos de la estrategia de cambio climático en su conjunto (tanto la adaptación como la mitigación). Le incumbiría informar periódica y públicamente al respecto, así como formular advertencias tempranas cuando parezca que se retrasan las medidas que resultan necesarias en función de los compromisos y de las circunstancias. El propio CESE también tiene la intención de supervisar regularmente los progresos realizados en este ámbito.

Bruselas, 12 de diciembre 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 establece la organización común del mercado vitivinícola y se modifican determinados Reglamentos»

COM(2007) 372 final — 2007/0138 (CNS)

(2008/C 120/10)

El 7 de septiembre de 2007, de conformidad con los artículos 36 y 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola y se modifican determinados Reglamentos».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto aprobó su dictamen el 27 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. KIENLE).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen de las conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción que la Comisión Europea, en su proyecto de reforma de la organización común del mercado vitivinícola europeo, proponga, en principio, mantener una organización del mercado específicamente vitivinícola. El Comité habría deseado que la Comisión Europea hubiese integrado un mayor número de propuestas que el propio Comité había desarrollado en su Dictamen de 14 de diciembre de 2006 sobre la *«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un sector vitivinícola europeo sostenible»* ⁽¹⁾.

1.2 El CESE pide nuevamente que el principal objetivo de la reforma sea mejorar la competitividad de los vinos europeos y reconquistar sus cuotas de mercado. Por tanto, en la reforma de la organización del mercado vitivinícola y en las normas relativas al comercio exterior, la Comisión debería prestar mayor atención a la posición del sector vitivinícola europeo como líder del mercado mundial.

1.3 El CESE subraya que el vino y la viticultura constituyen una parte importante e integral de la cultura y estilo de vida europeos. La viticultura marca de su impronta en numerosas zonas vitivinícolas europeas el entorno económico y social. El Comité, por consiguiente, considera importante que, tanto en los objetivos como en las medidas, se tengan en cuenta no sólo las repercusiones económicas, sino también las consecuencias de la reforma para el empleo, la estructura social, el medio ambiente (en especial, debido a los programas de arranque), la protección del consumidor y la salud. El proyecto de reforma de la Comisión Europea no tiene suficientemente en cuenta estos aspectos.

1.4 El CESE señala que, en la Unión Europea, la viticultura constituye la base de subsistencia de 1,5 millones de empresas familiares, en su mayoría pequeñas empresas, y que existen más de 2,5 millones de trabajadores, al menos de manera estacional. Así pues, el Comité velará particularmente por que en la reforma se dé prioridad a medidas que tengan una incidencia

positiva en los ingresos de los viticultores y en las posibilidades de empleo de la viticultura europea.

1.5 El CESE estima que la propuesta de la Comisión Europea de poner a disposición de cada Estado miembro productor de vino una dotación financiera nacional es una contribución importante al ejercicio de una mayor subsidiariedad y a la toma en consideración de las diferencias regionales. No obstante, es preciso ampliar el catálogo de instrumentos de apoyo para alcanzar los objetivos de la reforma.

1.6 El CESE estima que las propuestas presentadas por la Comisión Europea en materia de medidas para mantener informado al consumidor son insuficientes. El CESE se felicita por las propuestas encaminadas a promocionar el vino en los mercados de exportación, aunque opina que es necesario extender esa promoción al mercado interior.

2. Propuestas de la Comisión Europea

2.1 La Comisión Europea propone una reforma de la organización del mercado vitivinícola, sobre todo en los siguientes ámbitos:

- medidas de apoyo en un marco financiero nacional para la reestructuración y reconversión de viñedos, las cosechas en verde, las mutualidades, los seguros de cosecha y la promoción en mercados de terceros países;
- transferencia de recursos al ámbito rural;
- modificación de las disposiciones sobre el proceso de vinificación, en particular sobre los procedimientos enológicos, el enriquecimiento y la acidificación;
- modificación de las normas en materia de etiquetado, en particular respecto a la indicación del origen y la procedencia, así como la adaptación de las demás disposiciones en materia de etiquetado;
- organizaciones de productores e interprofesionales;

⁽¹⁾ DO C 325 de 30.12.2006, p. 29.

- liberalización de las disposiciones sobre plantación a partir de 2013;
- programa de arranque voluntario;
- supresión de los actuales mecanismos de mercado;
- transmisión de competencias del Consejo de Ministros a la Comisión Europea.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE suscribe en general los objetivos de la propuesta de la Comisión Europea. No obstante, respecto a las medidas propuestas estima que será preciso realizar ajustes y mejoras.

3.2 El CESE renueva su petición de que se mejore la competitividad de los productores vitivinícolas europeos, tanto en el mercado interior como en los mercados de exportación, se refuerce la posición económica del sector europeo, se apoyen los esfuerzos de mejora de la calidad y se tengan más en cuenta la evolución del mercado y las expectativas de los consumidores. La Comisión Europea no tiene suficientemente en cuenta estas exigencias en su propuesta de reglamento.

3.3 El Comité sigue considerando importante que se concreten los objetivos económicos y se completen los objetivos sociales y de política de empleo. Conviene a tal fin mejorar los ingresos en el sector vitivinícola, ofrecer mejores posibilidades de desarrollo a los jóvenes viticultores y crear posibilidades sostenibles de empleo y salarios adecuados para la mano de obra a tiempo completo y los trabajadores temporeros.

3.4 El CESE expresa una vez más su preocupación con respecto a la transferencia de competencias del Consejo a la Comisión, por ejemplo en la autorización de nuevas prácticas enológicas, ya que en las negociaciones de acuerdos bilaterales la Comisión representó los intereses de los productores de vino europeos de manera insatisfactoria.

3.5 El CESE reitera su opinión de que deben aumentarse los recursos financieros actuales para tener en cuenta la adhesión a la UE de dos nuevos países productores.

3.6 El CESE pide nuevamente que se mejore y amplíe la supervisión del mercado, con el fin de obtener, como base para la organización del mercado vitivinícola, mejores datos sobre la producción, el comercio y el consumo. Los datos globales utilizados hasta la fecha son importantes, pero insuficientes. También se necesita información actualizada sobre cambios en las estructuras de producción, formas de distribución y comportamiento de los consumidores.

3.7 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que la nueva organización del mercado vitivinícola deberá entrar en vigor lo antes posible. No obstante, considera necesario un período transitorio que posibilite la adaptación progresiva de las empresas que lo necesiten al nuevo marco normativo.

3.8 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya modificado su propuesta sobre el programa de arranque de vides. No obstante, considera conveniente que estas medidas se apliquen en el marco de los programas estructurales regionales o nacionales, a fin de evitar las repercusiones negativas de determinados arranques (por ejemplo, la existencia de barbechos en

medio de zonas de viñedos) y garantizar una aplicación ordenada.

3.9 El CESE reitera su oposición a una liberalización total de las normas relativas a los derechos de plantación, ya que con ello se ponen en peligro los objetivos económicos, sociales, medioambientales y de conservación del paisaje de la reforma del mercado vitivinícola.

4. Observaciones particulares

4.1 Título II: Medidas de apoyo — Capítulo 1: Programas de apoyo

4.1.1 El CESE acoge con satisfacción que se hayan tenido básicamente en cuenta sus peticiones de que se preste mayor atención a las diferencias regionales y se aplique de manera más coherente el principio de subsidiariedad en el sector vitivinícola con la introducción de una dotación nacional. No obstante, considera que las medidas de ayuda propuestas son insuficientes.

4.1.2 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que es preciso mantener un marco comunitario coherente y adecuado. Dentro de ese marco, incumbe a los Estados miembros seleccionar las medidas para sus regiones vitivinícolas. Conviene al respecto otorgar una gran importancia a las organizaciones de productores, asociaciones sectoriales, organismos reguladores y otras organizaciones con objetivos similares.

4.1.3 El CESE es favorable a la presentación de un amplio catálogo de medidas, con el fin de responder mejor a los objetivos de la organización del mercado. El Comité se remite a sus anteriores dictámenes sobre la reforma OCM/Mercado vitivinícola ⁽²⁾, en los que ya había solicitado, entre otras cosas, un programa encaminado a fomentar productos de calidad en el ámbito de la viticultura, la enología, la comercialización y la información de los consumidores, medidas en favor de las regiones desfavorecidas y la posibilidad de ayudas directas vinculadas a las superficies.

4.1.4 El CESE reitera su solicitud de que se elaboren medidas coherentes e integradas para lograr la mayor eficacia posible. En consecuencia, tales medidas deberán formar parte de amplios planes que abarquen la totalidad de la producción: desde los viñedos y la transformación hasta la comercialización del producto. Esto incluye igualmente medidas que permitan conquistar mercados alternativos para todos los productos derivados de la uva.

4.1.5 El CESE pide de nuevo encarecidamente un programa especial de apoyo a la viticultura en zonas vitivinícolas desfavorecidas, como, por ejemplo, terrenos escarpados y laderas, o las zonas sometidas a condiciones climáticas extremas.

4.1.6 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya concedido dentro de las dotaciones nacionales un lugar importante a las medidas de promoción de las exportaciones. Además, se precisan medidas para informar a los consumidores del mercado interior sobre la viticultura y, en particular, sobre las ventajas de un consumo moderado de vino y los riesgos del consumo abusivo. Reitera su petición de que se respalde la creación de un observatorio del mercado europeo.

⁽²⁾ DO C 101 de 12.4.1999, pp. 60-64 y nota 1.

4.1.7 El CESE estima que no se justifica una supresión inmediata de las medidas de intervención. Por lo tanto, recomienda que, en el marco de la dotación nacional, durante el período transitorio de 2008-2010 se ofrezcan ayudas a la destilación para la producción de alcohol de boca y para el almacenamiento privado.

4.1.8 El CESE estima que en el marco de las dotaciones nacionales se deben prever medidas de gestión de las crisis basadas en la corresponsabilidad de los productores. Las medidas previstas hasta la fecha (seguros de cosecha y mutualidades) son insuficientes para hacer frente a las crisis coyunturales. Por lo tanto, debería examinarse si las destilaciones de crisis realizadas hasta la fecha han dado buenos resultados y si en el marco de las dotaciones nacionales pueden preverse destilaciones de crisis.

4.1.9 La prohibición en vigor del sobreprensado de la uva, de los orujos y de la lías de vino ha demostrado su eficacia para garantizar la calidad de la producción vinícola y evitar posibles abusos. Por ello debería mantenerse. Debería darse a los Estados miembros la posibilidad de que en determinados años aumentaran el porcentaje de producción que puede destilarse.

4.1.10 Respecto al reparto del presupuesto para la dotación financiera nacional, el CESE toma nota de que la Comisión Europea ha elaborado una propuesta. Para los nuevos Estados miembros, en los que no existen referencias históricas, se debería establecer un instrumento financiero específico en función de las superficies de viñedos.

4.2 Capítulo 2: Transferencia financiera

4.2.1 El CESE ha destacado en distintos dictámenes la importancia del segundo pilar para el futuro desarrollo de las zonas rurales, entre las que también se cuentan las zonas vitivinícolas europeas. No obstante, teniendo en cuenta este postulado y con vistas a solucionar los problemas específicos del sector vitivinícola, el Comité se pronuncia también a favor de que las medidas debatidas en el marco de la reforma del mercado vitivinícola se financien en su conjunto con el presupuesto de la OCM del sector. Por tanto, no se puede reducir el presupuesto ni con recortes ni con transferencias de fondos.

4.3 Título III: Medidas reglamentarias — Capítulo 2: Prácticas enológicas y restricciones

4.3.1 El CESE estima indispensable contar con una definición del producto «vino» que goce de aceptación internacional. Esto exige igualmente establecer métodos de producción reconocidos. Debería explicitarse que los denominados «vinos de frutas» no están incluidos en la organización común del mercado vitivinícola.

4.3.2 El CESE se muestra favorable a que en la orientación estratégica de acuerdos comerciales bilaterales o internacionales se incorpore de manera más coherente la conformidad de las prácticas enológicas con las normas de la OIV. La autorización de la utilización de prácticas enológicas aprobadas en cualquier país del mundo para los vinos de importación está en contradicción con una aplicación más estricta de las normas de la OIV a

los vinos europeos y conduciría a nuevas distorsiones de la competencia. Asimismo, el CESE se opone a la propuesta de autorizar, en el marco de las exportaciones de vino, prácticas enológicas prohibidas para la comercialización en el mercado interior.

4.3.3 El CESE es partidario de que al reglamento objeto de examen se adjunte una lista de las prácticas enológicas autorizadas y de que el Consejo conserve sus competencias para actualizar esas prácticas y autorizar otras nuevas.

4.3.4 El CESE expresa su satisfacción de que la Comisión Europea haya renunciado a la autorización prevista de producir vino a partir de mostos de uva o mostos concentrados importados a Europa, o de mezclar productos de terceros países con productos europeos.

4.3.5 El CESE pide a la Comisión que en sus propuestas en materia de normas de producción se tengan en cuenta las distintas condiciones geográficas, climáticas y meteorológicas dentro de la Unión Europea. Señala que este tema es muy delicado y no debe llevar a una desunión de la viticultura europea o incluso a un bloqueo de las propuestas de reforma. El CESE se suma a la petición de un mayor control de todos los procedimientos enológicos para fomentar y garantizar la calidad de los vinos.

4.3.6 El CESE, por consiguiente, valora las propuestas de la Comisión a la luz de su anterior dictamen, de los análisis llevados a cabo por la Comisión, de la liberalización propuesta de las prácticas enológicas, del reconocimiento de las prácticas enológicas en los tratados bilaterales, así como a la luz de los objetivos de la reforma, en particular el aumento de la competitividad y reducción de los costes de producción. A la hora de sopesar las ventajas y los inconvenientes de la propuesta de la Comisión, el CESE se pronuncia a favor de una continuación general de las reglamentaciones vigentes en materia de utilización de azúcar y ayudas al mosto concentrado.

4.4 Capítulo 3: Denominaciones de origen e indicaciones geográficas

4.4.1 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya puntualizado su propuesta sobre el etiquetado de los vinos en función de su procedencia. También está de acuerdo con la Comisión en que el concepto de vino comunitario de calidad se basa, entre otras cosas, en las características específicas atribuibles al origen geográfico del vino. La protección de las denominaciones de origen y de las indicaciones geográficas es absolutamente prioritaria. Por tanto, la utilización de una denominación de origen o de una indicación geográfica debería ir asociada también a la elaboración del vino dentro de zonas geográficas delimitadas.

4.4.2 El CESE se felicita de que la Comisión Europea haya explicado y precisado entretanto sus propuestas en el sentido de que los sistemas de control de calidad que hayan demostrado su eficacia, independientemente de que se basen exclusivamente o no en el principio de denominación de origen, podrán seguir utilizándose. El control de los vinos de calidad ha demostrado ser particularmente eficaz en muchos países desde el punto de vista de los productores y, sobre todo, de los consumidores.

4.4.3 Aparte de ello, siguen pendientes muchas cuestiones sobre la compatibilidad con el Reglamento (CE) n° 753/2002 de la Comisión, de 29 de abril de 2002, que fija determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo en lo que respecta a la designación, denominación, presentación y protección de determinados productos vitivinícolas⁽³⁾. Por tanto, el CESE pide que se presente un cuadro de correspondencias que permita comprobar las repercusiones sobre las denominaciones geográficas y tradicionales.

4.5 *Capítulo IV: El etiquetado*

4.5.1 El CESE estima que las propuestas son muy complejas y espera que la Comisión Europea refleje de manera precisa las consecuencias de las modificaciones propuestas.

4.5.2 El CESE observa que las normas relativas a la denominación se cambian hace muy poco tiempo, tras un debate que se prolongó durante años. Pide encarecidamente a la Comisión Europea que exponga cuáles son los nuevos puntos de vista presentados que no han sido tomados en consideración en el debate que acaba de concluir.

4.5.3 El CESE acoge favorablemente las simplificaciones de las normas de etiquetado si sirven para mejorar la información del consumidor. No obstante, tales modificaciones no deben llevar a que aumente el riesgo de falseamientos de la competencia, o de engaño del consumidor, y a que haya que hacer frente a un aluvión de acciones judiciales. Desde este punto de vista cabe valorar también como cuestionable la propuesta de la Comisión Europea de permitir que se indique con carácter facultativo la variedad de vid y el año de cosecha en los vinos sin denominación de origen o indicación geográfica. Esta propuesta sólo puede aceptarse si se garantiza un sistema de control y certificación de la trazabilidad de estos vinos con vistas a proteger a los consumidores, evitar que se les induzca a error e impedir la competencia desleal.

4.5.4 El CESE señala que con una Unión Europea en constante crecimiento, la diversidad lingüística aumenta y de ello pueden surgir obstáculos a los intercambios comerciales, como ya es el caso actualmente con las especificaciones de los sulfitos. Por tanto, en el etiquetado de los datos obligatorios —por ejemplo, los ingredientes— se debe permitir el recurso a símbolos de comprensión universal.

4.6 *Título V: Potencial productivo*

4.6.1 El CESE se felicita de que la Comisión haya modificado sus propuestas sobre las disposiciones en materia de arranque y haya recortado el presupuesto previsto. El CESE reconoce la importancia del arranque de viñedos como instrumento de la organización común de mercados, que dentro de los programas estructurales regionales o nacionales, deberá ofrecerse a las

zonas vitivinícolas como medida facultativa limitada a un período de tres a cinco años en el marco general comunitario. El arranque debería ser ofrecido como medida de carácter voluntario para la eliminación de vides de superficies que no son adecuadas para la producción vitivinícola y para amortiguar, desde el punto de vista social, el cese de explotaciones vinícolas sin perspectivas de futuro.

4.6.2 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea haya modificado su calendario inicial para la liberalización de las normas relativas a los derechos de plantación. No obstante, como en ocasiones pasadas, el CESE expresa su disconformidad con la plena liberalización, también en una fecha futura, de las normas relativas a los derechos de plantación, ya que con ello se ponen en peligro los objetivos económicos, sociales, medioambientales y de conservación del paisaje que forman parte de la reforma del mercado vitivinícola. El CESE no apoya una deslocalización de la viticultura, fuera de las regiones vitivinícolas tradicionalmente reconocidas, hacia zonas de explotación menos costosa, debido a las implicaciones generales que tendría en el empleo, la economía y las infraestructuras de las zonas vitivinícolas, la estructura social, el medio ambiente y la protección de la naturaleza.

4.6.3 En caso de que se suprima la reglamentación vitivinícola europea asociada a la prohibición de nuevas plantaciones, convendrá crear un marco de habilitación para que las zonas vitivinícolas puedan seguir aplicando o ampliar sus derechos de plantación y reglamentaciones en materia de producción en sintonía con los objetivos de la organización común del mercado vitivinícola europeo.

4.7 *Nuevo Título: Promoción e información*

4.7.1 El CESE estima que las propuestas de la Comisión son insuficientes para reconquistar cuotas de mercado interior frente a los vinos de terceros países, en particular del «nuevo mundo».

4.7.2 El CESE pide a la Comisión que, en el marco de la dotación nacional, prevea una ayuda para las medidas de información al consumidor y promoción, no solo para los mercados de exportación, sino también en el seno del mercado interior. En este contexto se deberá prestar especial atención a una amplia información sobre los beneficios de un consumo moderado de vino como parte de una alimentación saludable y de un estilo de vida moderno.

4.7.3 El CESE subraya que las medidas de información o promoción de los vinos comunitarios deberán tener en cuenta todos los productos elaborados a partir de la uva.

4.7.4 El CESE recomienda que las medidas de comunicación sobre los productos vinícolas se vinculen con el turismo, la gastronomía y otros productos de las regiones vitivinícolas.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ DO C 118 de 4.4.2002, pp. 1-54.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 4.3.6

Sustitúyase la última frase por el siguiente texto:

«A la hora de sopesar las ventajas y los inconvenientes de la propuesta de la Comisión, el CESE considera que puede mantenerse la posibilidad de utilizar sacarosa en el caso de los países que siguen esa práctica. Ahora bien, para garantizar un trato equitativo a los productores vinícolas de la UE, las ayudas al mosto concentrado rectificado deberán mantenerse y adecuarse a las nuevas condiciones de mercado por lo que respecta al precio del azúcar. Tales ayudas, necesarias para mantener una sustancial paridad de los costes, no deberán repercutir en las dotaciones nacionales, sino que deberán constituir una partida específica del presupuesto vinícola.»

Exposición de motivos

La reforma de la OCM del azúcar ya en vigor, por una parte, y la completa reforma de la OCM del vino, por otra, cambian profundamente la estructura de los costes de producción del vino; por consiguiente, si verdaderamente se quiere conservar el statu quo anterior y respetar el principio del no falseamiento de la competencia –considerando que el azúcar y el mosto son, de hecho, competidores en los procesos de enriquecimiento del vino–, es necesario prever la adecuación de las ayudas a los mostos o su contabilización al margen de las dotaciones nacionales.

Resultado de la votación

Votos a favor: 25 Votos en contra: 54 Abstenciones: 8

Nuevo punto 4.3.7

Añádase un nuevo punto con el texto siguiente:

«4.7-
3 El CESE, al considerar que la utilización de azúcar para enriquecer el vino supone añadir un producto no derivado de la transformación de la uva y en coherencia con su atención institucional a la transparencia del etiquetado y a la protección de los consumidores, estima que dicha práctica enológica debe indicarse en las etiquetas de los vinos enriquecidos con ese método.»

Exposición de motivos

Es misión inalienable y no negociable del CESE mantener siempre y constantemente la máxima transparencia en la comunicación a los usuarios de los bienes y consumidores de los alimentos.

Resultado de la votación

Votos a favor: 30 Votos en contra: 70 Abstenciones: 21

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)»

(2008/C 120/11)

El 27 de septiembre de 2007, de conformidad con el artículo 29 A de las Normas de Desarrollo de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema:

«Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. BROS).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El 13 de septiembre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo aprobó un dictamen de iniciativa sobre el tema «Las perspectivas de futuro de la agricultura en zonas con desventajas naturales específicas (regiones de montaña, insulares y ultraperiféricas)» ⁽¹⁾.

1.1.1 En ese dictamen el CESE dedica un capítulo entero (capítulo 4) a los problemas de las regiones de montañas y, entre otras cosas, subraya la necesidad de:

- una política específica de la UE en favor de las zonas de montaña,
- una definición armonizada en la Unión Europea,
- privilegiar las zonas de montaña en la asignación de los créditos del segundo pilar,
- consolidar las indemnizaciones a los agricultores de montaña,
- integrar las políticas agraria y regional para lograr un mayor efecto en los territorios de montaña.

1.2 El 7 de diciembre de 2006, con ocasión de una sesión de diálogo político que clausuraba el Pleno de las Comités de las Regiones, José Manuel BARROSO, Presidente de la Comisión Europea, se declaró a favor de la elaboración de un **Libro Verde sobre el futuro de las políticas en favor de las zonas de montaña**.

1.3 Por esta razón, el CESE ha considerado oportuno elaborar un dictamen adicional, con la intención de tomar postura sobre el principio de la realización de dicho Libro Verde.

1.4 En efecto, todos los ciudadanos de Europa disfrutan de numerosos bienes públicos y económicos y de servicios que suministran las zonas de montaña. Entre ellos se incluyen, especialmente:

- la reducción de los riesgos naturales (lo cual beneficia, a un tiempo, a los habitantes de las zonas de montaña y a los

demás, por ejemplo, al proteger los corredores de transporte),

- los paisajes para el ocio y el turismo (esenciales para los ciudadanos de un continente urbanizado y para la competitividad europea),
- una importante biodiversidad,
- reservas de agua únicas,
- productos de alta calidad, sobre todo alimentarios.

1.5 Si quienes viven en las zonas de montaña no las gestionan de forma adecuada, se pone en peligro la producción de estos bienes y servicios.

1.6 Hoy es preciso hacer frente a nuevos e importantes desafíos, presentes y por venir, como el refuerzo de la competencia económica, la transición demográfica, el cambio climático, etc. Aunque estos desafíos conciernen a todos los territorios, su impacto es aún mayor en la montaña, que, por tanto, precisa unas respuestas específicas.

1.7 Por otra parte, la mayoría de las políticas que se llevan a cabo en las zonas de montaña son sectoriales y, a menudo, se deciden fuera de ellas, sin valorar debidamente las especificidades de dichas zonas. Existe una tendencia a banalizar las políticas públicas dedicadas a la montaña, a ampliarlas a otros territorios y a tener menos en cuenta sus especificidades. Al mismo tiempo, las políticas públicas europeas y nacionales se centran cada vez más en las ventajas comparativas de los territorios, ya sea para su promoción o para su desarrollo.

1.8 Pese a su importancia a escala europea, las zonas de montaña padecen cierta marginación en las políticas europeas y una grave falta de reconocimiento de su considerable potencial en términos de contribución al crecimiento de Europa y a su diversidad, gracias sobre todo a sus enfoques innovadores.

1.9 Por eso, el CESE se pronuncia a favor de un enfoque político mucho más coherente y mucho mejor integrado. Las zonas de montaña necesitan un enfoque transversal y territorial de su desarrollo sostenible.

⁽¹⁾ DO C 318 de 23.12.2006, p. 93.

1.10 Un Libro Verde europeo sobre el futuro de la política relativa a las zonas de montaña permitiría racionalizar y consolidar las políticas e iniciativas existentes en el ámbito europeo, a fin de hacerlas más eficaces en el contexto específico de las zonas de montaña. Ello resulta especialmente pertinente para la agricultura de estas zonas, como se señala en el presente dictamen. En efecto, en la mayoría de las regiones de montaña europeas la agricultura es la base a partir de la cual se desarrollan las demás actividades socioeconómicas, agroindustriales, turísticas, etc., y a partir de la cual se forja el atractivo de los territorios. La política agraria común, pues, tiene un importante papel que desempeñar y debe integrarse en el balance de las políticas europeas en las zonas de montaña que busca el Libro Verde.

1.11 Por tanto, el CESE pide que el Libro Verde sobre el futuro de la política relativa a los territorios de montaña pase lo antes posible al programa de trabajo de la Comisión Europea, a fin de precisar las cuestiones de importancia estratégica para las zonas de montaña en los Estados miembros de la Unión Europea, aclarar las respectivas misiones de los distintos niveles de poder y sectores de la economía y la coordinación entre ellos, consolidar los datos estadísticos específicos en que se basan las políticas de estas zonas, estudiar las medidas de acompañamiento y de apoyo necesarias en estos territorios a la luz de los objetivos estratégicos definidos por la Unión Europea y

proponer caminos para que evolucionen las políticas públicas europeas y nacionales.

1.12 Al facilitar que se exploten las ventajas comparativas de las zonas de montaña, el **Libro Verde sobre el futuro de la política relativa a los territorios de montaña** se inscribirá igualmente en la Estrategia de Lisboa renovada y en la Estrategia de Gotemburgo. Así contribuirá al objetivo de crecimiento y empleo, y ayudará a la Unión Europea a convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo en los próximos años. Las zonas de montañas pueden hacer una contribución significativa a Europa en conjunto, y sería conveniente explotar al máximo su potencial de innovación y crecimiento.

1.13 Danuta HÜBNER, Comisaria responsable de Política Regional, se refirió en el Pleno del CESE de los días 11 y 12 de julio de 2007 a la agenda territorial de la UE y anunció para 2008 un informe sobre la cohesión territorial que estudiará la incidencia de los grandes retos del futuro en los territorios y los medios para hacerles frente. El CESE pide que se tengan debidamente en cuenta las especificidades territoriales de las regiones de montaña, así como las de las regiones insulares y ultraperiféricas, en la definición de la política de cohesión de la Unión Europea y en la aplicación de la agenda territorial.

Bruselas, 12 de diciembre 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 Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 998/2003, por el que se aprueban las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial, ampliando el período transitorio»

COM(2007) 572 final — 2007/0202 (COD)

(2008/C 120/12)

El 23 de octubre de 2007, de conformidad con los artículos 37 y 152, apartado 4, letra b) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 998/2003, por el que se aprueban las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial, ampliando el período transitorio».

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su dictamen CESE 1411/2000, aprobado el 29 de noviembre de 2000 ⁽¹⁾, el Comité, en su 440° Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre), decidió por 131 votos a favor y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ DO C 116 de 20.4.2001, pp. 54-56.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

- **«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica las Directivas 76/768/CEE, 88/378/CEE y 1999/13/CE del Consejo y las Directivas 2000/53/CE, 2002/96/CE y 2004/42/CE para adaptarlas al Reglamento (CE) n° ... sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican la Directiva 67/548/CEE y el Reglamento (CE) n° 1907/2006»**
- **y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 648/2004 para adaptarlo al Reglamento (CE) n° ... sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican la Directiva 67/548/CEE y el Reglamento (CE) n° 1907/2006»**

COM(2007) 611 final — 2007/0212 (COD)

COM(2007) 613 final — 2007/0213 (COD)

(2008/C 120/13)

El 13 de noviembre 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 de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica las Directivas 76/768/CEE, 88/378/CEE y 1999/13/CE del Consejo y las Directivas 2000/53/CE, 2002/96/CE y 2004/42/CE para adaptarlas al Reglamento (CE) n° ... sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican la Directiva 67/548/CEE y el Reglamento (CE) n° 1907/2006»

y sobre la *«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 648/2004 para adaptarlo al Reglamento (CE) n° ... sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican la Directiva 67/548/CEE y el Reglamento (CE) n° 1907/2006»*.

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre de 2007), decidió por 139 votos a favor y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

El Comité expondrá su punto de vista sobre el contenido de la propuesta de la Comisión relativa a la clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas ⁽¹⁾ en un dictamen ⁽²⁾ que está elaborando en estos momentos para aprobarlo en el Pleno de marzo de 2008.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican la Directiva 67/548/CEE y el Reglamento (CE) n° 1907/2006 — COM(2007) 355 final.

⁽²⁾ NAT/367 — Ponente: Sr. SEARS.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Impacto de la territorialidad de las legislaciones fiscales en las transformaciones industriales»

(2008/C 120/14)

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 tema

«Impacto de la territorialidad de las legislaciones fiscales en las transformaciones industriales».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. SCHADECK; copONENTE: Sr. GAY).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

Primera parte — Conclusiones y recomendaciones

A. La economía europea está muy integrada en la economía mundial. Esta integración es más o menos profunda en función de los sectores, siendo especialmente importante respecto de las actividades industriales más abiertas a la globalización. Por lo tanto, las políticas económica y fiscal de la Unión Europea (UE) también deben determinarse con relación a la evolución mundial. Aunque el presente dictamen analiza el impacto de la territorialidad de las legislaciones fiscales en las transformaciones industriales dentro de la UE, ésta no debe considerarse de forma aislada del resto del mundo.

B. La UE y cada uno de sus Estados miembros tienen la responsabilidad de gestionar las políticas económica, financiera, social y medioambiental con unas obligaciones que superan la dinámica del mercado. Por lo tanto, debe velarse por que la territorialidad de las legislaciones fiscales tenga un impacto positivo en las transformaciones industriales a nivel europeo, que sin duda deben responder a la dinámica del mercado, pero que también deberían enmarcarse, mediante las políticas mencionadas, en un contexto más amplio. El propio carácter del proceso de Lisboa se basa en un equilibrio entre los distintos ejes (competitividad, dimensión social, protección del medio ambiente) que debe mantenerse, también respecto de la competencia fiscal entre los Estados miembros ⁽¹⁾.

C. El Comité constata que la competencia fiscal es una de las realidades del mercado interior que puede conducir a que se generen distorsiones de la competencia. Implica normas de transparencia y la detección de los posibles abusos y prácticas perniciosas ⁽²⁾. También es necesario contar con indicadores que sean una buena referencia para valorar la situación de competencia fiscal. No obstante, el CESE señala que la fiscalidad no es

⁽¹⁾ Existe competencia fiscal cuando las decisiones de una administración (nacional, regional o local) afectan directamente a las capacidades de otras administraciones y los mecanismos de mercado resultan insuficientes para controlar esta interacción (fuente: OCDE); para obtener más detalles, véase el anexo 1.

⁽²⁾ Las medidas fiscales perniciosas se definen de forma general en el Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas como las «que influyen o pueden influir de manera significativa en la radicación de la actividad empresarial dentro de la Comunidad». Asimismo, el Código define como «potencialmente perniciosas» las medidas «que impliquen un nivel impositivo efectivo considerablemente inferior, incluido el tipo cero, al aplicado habitualmente en el Estado miembro de que se trate» (véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm).

un factor determinante en las decisiones sobre inversiones de las PYME. En cambio, tiene mucho más peso en las multinacionales más flexibles.

D. La competencia fiscal no atañe sólo a la fiscalidad de las empresas. Con la creciente movilidad de los activos financieros, esta competencia afecta también al rendimiento del capital de las personas, así como a la tributación del patrimonio.

E. El Comité considera que la coordinación de los dispositivos fiscales de las distintas administraciones puede servir de palanca para reforzar el funcionamiento del mercado interior al eliminar las disfunciones y los costes de adecuación desde el punto de vista fiscal, especialmente en las regiones fronterizas. El CESE reitera las recomendaciones que formuló en su reciente dictamen sobre Fiscalis 2013 ⁽³⁾.

F. A juicio del CESE, la falta de coordinación entre los Estados miembros sobre la fiscalidad directa nacional lleva a situaciones de no tributación ⁽⁴⁾, de abuso o incluso de distorsiones en el funcionamiento del mercado único. Asimismo, esta situación de hecho genera una desestabilización e incluso una merma de los ingresos fiscales globales de la UE.

G. La competencia fiscal intracomunitaria sin límites entraña el riesgo, por una parte, de incrementar los factores de la base imponible de los sujetos pasivos menos flexibles (como las pequeñas empresas o los servicios no deslocalizables) y, por

⁽³⁾ DO C 93 de 27.4.2007.

⁽⁴⁾ La doble no imposición puede deberse a la falta de coordinación entre las normas de los Estados miembros, «por ejemplo, en lo que se refiere a la calificación por los Estados miembros de lo que es deuda y lo que es fondos propios. Un Estado miembro puede considerar que una transacción es una contribución a los fondos propios en vez de un préstamo y, por tanto, no considerar imponible la renta de ese capital, mientras que otro puede interpretar que se trata de un préstamo y permitir que los intereses abonados se deduzcan a la empresa que los abone, de tal manera que se produciría una deducción en un país sin la correspondiente tributación en el otro. Otro aspecto problemático es el uso de entidades híbridas, es decir, entidades que un Estado miembro considera organismos empresariales (opacos) y otro, no empresariales (transparentes); esta diferencia en la calificación por los Estados miembros puede provocar dobles exenciones o dobles deducciones» (fuente: Comunicación de la Comisión sobre el tema «La coordinación de los sistemas de imposición directa de los Estados miembros en el mercado interior» (COM(2006) 823 final, punto 3).

otra, de modificar la distribución de la carga fiscal entre contribuyentes y consumidores para cubrir los gastos públicos y las transferencias sociales. Este último aspecto sería perjudicial para la cohesión social.

H. Las PYME y las empresas de servicios son las que están menos preparadas para aprovechar la competencia fiscal. El Comité propone establecer un acompañamiento, programas de formación de los cuadros de estas empresas (así como de los funcionarios de las administraciones públicas) y la constitución de bases de datos adecuadas, especialmente en las regiones fronterizas y periféricas de la UE para ayudar a estas empresas en las gestiones hacia su internacionalización.

I. El Comité considera que la lucha contra el fraude fiscal debe ser prioritaria y recuerda las conclusiones de su reciente dictamen sobre este tema ⁽⁵⁾.

J. La transferencia de la carga fiscal a los factores de producción menos móviles puede hacer que las empresas afectadas y sus puestos de trabajo sean menos competitivos que los competidores extranjeros. La tasa de crecimiento del PIB nacional se verá perjudicada por esta transferencia de cargas, lo que puede llevar a una reducción de la capacidad de inversión pública por falta de nuevos recursos presupuestarios.

K. La competencia fiscal obliga a los Estados a controlar mejor el gasto público. El Comité pide que ello no vaya en detrimento de la oferta ni de la calidad de los servicios públicos. Éstas son fundamentales para el mantenimiento y la captación de actividades productivas generadoras de riqueza, empleo y, en definitiva, de base imponible. La competencia fiscal no debe menoscabar la financiación ni la cobertura de la protección social colectiva.

L. El Comité respalda los esfuerzos de los Estados miembros para eliminar la competencia fiscal *perniciosa* y su compromiso de suprimir una serie de regímenes fiscales perniciosos como muy tarde en 2010, tal como se reflejan en el Código de conducta adoptado en 1997 ⁽⁶⁾. Por lo demás, pide a la Comisión que prosiga con los trabajos que lleva a cabo desde entonces en este sentido.

M. El Comité también apoya la política de la Comisión de que las ayudas públicas, incluidas las ventajas fiscales concedidas de manera selectiva a las empresas, sirvan para alcanzar objetivos sostenibles de transformación industrial y de desarrollo territorial que sean compatibles con la política de competencia de la UE.

N. El Comité pide que se establezca una base tributaria consolidada común del impuesto de sociedades (BICIS) ⁽⁷⁾ en aras de la simplificación, equidad y transparencia de las prácticas fiscales entre los Estados miembros. Ello permitiría aprovechar al máximo el potencial del mercado interior y salvaguardar al mismo tiempo la soberanía presupuestaria y fiscal de los Estados

miembros, que evitarían todo riesgo de conflicto con las disposiciones del Tratado. Dado que la BICIS se establecerá probablemente con arreglo a una cooperación reforzada, el Comité desearía que fuera adoptada por el mayor número posible de Estados miembros.

O. El Comité solicita más información sobre el contenido, las disposiciones y la evolución de este proyecto de BICIS antes de redactar un dictamen sobre este asunto complejo y estratégico, y se limita por el momento a recordar su dictamen exploratorio de 2006, elaborado a petición del Sr. KOVÁCS, Miembro de la Comisión ⁽⁸⁾.

P. No obstante, el Comité expone una serie de reflexiones y cuestiones sobre la BICIS. Considera aconsejable que este proyecto optativo sea adoptado por el mayor número posible de Estados miembros (llegado el caso, con medidas transitorias) y que éstos acaben aplicando un único sistema de base imponible a todos los contribuyentes tras un período de coexistencia. Además, debería examinarse si la base imponible común aplicada a las empresas que operan en los mercados exteriores se confía a un órgano transnacional. Por último, hay que preguntarse por las repercusiones de esta base en los tipos impositivos, ya que existe el riesgo de acrecentar su dispersión. En este supuesto, podría fijarse un tipo impositivo mínimo, que podría situarse justo por debajo del tipo medio actual de los nuevos Estados miembros.

Q. El Comité recomienda a la Comisión que intensifique el seguimiento de las prácticas fiscales de determinadas zonas «refugio» que podrían aspirar a captar los recursos imposables de los sistemas fiscales de los Estados miembros.

Segunda parte — Motivación

1. Finalidad del dictamen

1.1 La fiscalidad (el grado de la presión fiscal y la cuantía de los impuestos recaudados) suele citarse como uno de los criterios para evaluar el grado de atracción de un territorio como centro de actividad industrial, financiera y comercial. En cambio, no existe acuerdo en cuanto al peso relativo de este criterio en comparación con otros, como la proximidad del potencial comercial, los costes de producción, la existencia de una mano de obra cualificada, las infraestructuras y equipamientos públicos, las ayudas públicas, etc.

1.2 Los sistemas fiscales son complejos y no resulta fácil compararlos. Por ello es fundamental poder determinar si los incentivos fiscales de las distintas autoridades alcanzan los objetivos que se habían marcado, valorar el impacto de cualquier decisión que pretenda favorecer las transformaciones industriales positivas en su territorio y establecer una relación con el coste previsto.

1.3 El dictamen pretende aportar orientaciones para prever y gestionar las transformaciones industriales, lograr una mayor competitividad europea —en el marco de los objetivos de Lisboa— y establecer un verdadero mercado interior, caracterizado por una competencia sana y no falseada o, al menos, «admisibles» (compatible con las normas del mercado interior).

⁽⁵⁾ Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la necesidad de elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal» (DO C 161 de 13.7.2007, p. 8).

⁽⁶⁾ Disponible en http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct. Véase asimismo el anexo 4.

⁽⁷⁾ Véase la reciente Comunicación de la Comisión titulada «Aplicación del Programa Comunitario para el aumento del crecimiento y el empleo y la mejora de la competitividad de las empresas de la UE: Progresos realizados en 2006 y próximas etapas hacia la elaboración de una propuesta relativa a la Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICIS)» (COM(2007) 223 final, de 2.5.2007).

⁽⁸⁾ ECO/165 — CESE 241/2006, DO C 88 de 11.4.2006.

2. Competencia fiscal y movilidad de los factores económicos

2.1 Esta movilidad se acelera dentro de la UE por los siguientes motivos:

- las grandes empresas consideran el mercado interior europeo como un único mercado, su mercado nacional;
- el comercio electrónico ignora las fronteras nacionales;
- los factores de producción y distribución realizan de forma creciente una segmentación de sus cadenas de valor de forma que las distintas unidades son cada vez más móviles⁽⁹⁾;
- la mejora de las infraestructuras de transporte y la reducción de los costes debido a la reagrupación de la carga fomentan una distribución espacial de las empresas y sus filiales;
- las adquisiciones y fusiones multinacionales de empresas se multiplican;
- la ampliación de la UE también contribuye a la movilidad de las inversiones económicas, las personas y los capitales;
- la mejora del nivel de conocimientos y de la formación en lenguas permiten una mayor movilidad de las personas.

2.2 Cada Estado miembro utiliza todos los elementos de su sistema fiscal, específicos o estructurales, para atraer a su territorio inversiones y actividades, con el fin de ampliar su potencial de empleo y sus bases fiscales.

Por su parte, los contribuyentes (empresas y personas) buscan fuera de su país una optimización de su situación económica. Las contribuciones fiscales caracterizadas por las disparidades de los regímenes fiscales nacionales son parte integrante de las variables estratégicas.

2.3 Esta competencia fiscal para captar inversiones es un hecho que también se produce dentro de cada Estado.

2.4 No resulta fácil cuantificar su intensidad ni su impacto real en la movilidad de los factores de producción y los capitales. Se han elaborado abundantes estudios sobre este tema sin que sus conclusiones coincidan verdaderamente, salvo en que el criterio fiscal sólo es uno de los factores determinantes para la localización de las inversiones móviles. Este punto se detallará más adelante.

2.5 La Unión, con la ampliación de 15 a 27 Estados miembros, ha ganado indudablemente en diversidad. Cada uno de los nuevos Estados miembros se caracteriza por un marco geográfico, histórico, cultural, social, político y económico concreto. Cada uno aporta su tejido industrial específico, así como una legislación fiscal específica.

3. Impacto de la fiscalidad en las transformaciones industriales

a) La fiscalidad del trabajo y la fiscalidad del capital invertido

3.1 El total de ingresos fiscales y cotizaciones sociales en el conjunto de la Unión Europea asciende de media a aproximadamente un 39 % del PIB europeo. El total de los tributos puede desglosarse como sigue⁽¹⁰⁾:

Impuesto de sociedades	10 %
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	25 %
Cotizaciones a la seguridad social	26 %
Impuestos indirectos	30 %
Otros impuestos	9 %
TOTAL de impuestos y cotizaciones sociales	100 %

3.2 Los impuestos indirectos constan esencialmente de los impuestos generales sobre el consumo y, en particular, el impuesto sobre el valor añadido (IVA), que está armonizado en la UE, así como de algunos impuestos y tasas que gravan determinados bienes y servicios, como los impuestos sobre consumos específicos, con una armonización parcial dentro de la Unión. Dado que los impuestos indirectos sólo desempeñan un papel secundario en la localización de las empresas, el presente Dictamen se centra esencialmente en la fiscalidad del trabajo (punto 3.2.1) y la fiscalidad sobre el capital que invierten las empresas (punto 3.2.2).

3.2.1 **El impuesto percibido sobre las rentas de los asalariados y el conjunto de las cotizaciones a la seguridad social** suponen aproximadamente la mitad del total de las exacciones fiscales y parafiscales. Estas exacciones se basan directamente en el trabajo, por lo que incrementan de forma evidente el coste de la mano de obra asalariada. Dado que el coste de la mano de obra es un dato financiero de primera magnitud para la industria, cabe señalar que la fiscalidad y la parafiscalidad —incluida la seguridad social— que gravan la renta de los asalariados puede tener un impacto directo o indirecto en la competitividad de las empresas industriales de la UE. Este impacto es directo cuando las autoridades públicas perciben de las empresas impuestos o cotizaciones sociales empresariales. Cuando éstos se perciben de los asalariados, en primer lugar, reducen su renta neta. Además, pueden tener un impacto indirecto en la negociación de sus ingresos brutos e incluso provocar una migración hacia otras regiones y desincentivar el desarrollo de actividades distintas de las manufactureras con bajos costes salariales.

3.2.1.1 El encarecimiento del coste de la mano de obra incita de forma natural a las empresas a incrementar la productividad laboral aumentando la intensidad del capital invertido. Este estímulo es especialmente importante en los Estados miembros que tienen el coste del factor trabajo más alto de todos. En cambio, el coste relativo del factor trabajo es una variable (entre otras) que impulsa a las empresas a localizar sus inversiones intensivas en mano de obra en los Estados miembros que tienen unos costes laborales más bajos. En la medida en que los impuestos y las cargas de seguridad social tienden a ser más elevados en los Estados miembros que tienen niveles de remuneración de los asalariados (incluidas las cargas sociales empresariales y los impuestos) por encima de la media europea, el peso de la fiscalidad que grava el trabajo aumenta el diferencial del coste de la mano de obra y, por lo tanto, fomenta la creación de empleo, sobre todo en los Estados miembros que tienen una estructura de costes más competitiva.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del Comité «El desarrollo de la cadena de valor y abastecimiento en los contextos europeo y mundial» (CCMI/037 — DO C 168 de 20.7.2007, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Fuente: OCDE «Statistiques des recettes publiques 1965-2005: Edition 2006». Los datos se refieren a la UE-15.

3.2.1.2 Desde el punto de vista del consumidor, es evidente que el precio final de los productos industriales depende de cada uno de los componentes del coste, incluida la fiscalidad. Los impuestos indirectos gravan el producto en la fase de venta al consumidor, de forma neutral. El IVA se percibe con un tipo impositivo idéntico en el Estado miembro del consumidor, independientemente de que el producto se haya fabricado en una empresa situada en ese país, en otro Estado miembro o fuera de la UE. En cambio, los impuestos que se perciben dentro de la Unión en las distintas fases de la producción, sobre todo la fiscalidad y la parafiscalidad que gravan el coste del trabajo, son cargas estrictamente nacionales que se aplican a los productos en el lugar de fabricación. Por tanto, el consumidor puede elegir entre productos que soportan costes fiscales más o menos altos en función del Estado miembro de producción. Además, aunque las cargas sociales y fiscales que gravan el trabajo se armonizaran dentro de la Unión, el consumidor siempre podría elegir entre los productos fabricados en ella, a los que se habrían aplicado cargas fiscales y sociales más o menos importantes, y productos procedentes de terceros países, con cargas diferentes, puede que muy inferiores. Por lo tanto, no sólo es importante coordinar la estructura de los impuestos y cotizaciones sociales que se perciben sobre el trabajo dentro de la Unión, sino también integrar en el análisis los aspectos vinculados al comercio entre la UE y el resto del mundo.

3.2.1.3 El Comité recomienda a la Comisión que intensifique el seguimiento de las prácticas fiscales de determinadas zonas «refugio» que podrían aspirar a captar los recursos impositivos de los sistemas fiscales de los Estados miembros.

3.2.2 La **fiscalidad del capital invertido** se analiza primero respecto de las empresas y, a continuación, con carácter complementario, respecto de los inversores, que son esencialmente los accionistas.

3.2.2.1 El impuesto percibido sobre el beneficio de las empresas se aplica con tipos nominales⁽¹¹⁾ que varían sensiblemente entre los Estados miembros (véase el cuadro del anexo 2). Bélgica, Alemania, España y Malta se caracterizan por tipos impositivos comprendidos entre un 34 y un 38 %, mientras que Chipre, Irlanda, Lituania y Letonia tienen tipos de entre un 10 y un 15 %.

De manera general, los nuevos Estados miembros tienen tipos impositivos claramente inferiores a los de los antiguos: la media es del 29,5 % para la UE-15 y del 20,3 % para la UE-10⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ El tipo impositivo legal es el tipo fijado en la legislación.

El tipo impositivo real es la cantidad de impuestos que paga una persona o una empresa, incluidos todos los demás pagos o compensaciones nacionales, dividida por sus ingresos totales o sus ingresos impositivos.

El tipo impositivo implícito se determina para cada función económica. Es la relación entre el total de la recaudación fiscal de una categoría (consumo, mano de obra y capital) y una estimación de la base fiscal potencial determinada a partir de las cuentas de renta y producción de la contabilidad nacional.

El tipo impositivo implícito global sobre el capital es la relación entre la recaudación de todos los impuestos sobre el capital y todas (en principio) las rentas empresariales y del capital de la economía potencialmente impositivos. Su finalidad es calcular la carga fiscal media que soportan las rentas del capital.

(Fuente de las definiciones *supra*: Comisión Europea, DG TAXUD — Véase *Structures of the taxation systems in the EU, 1995-2004*, Comisión Europea).

En los anexos 2 y 3 se recogen los cuadros comparativos dentro de la UE de los tipos nominales y los tipos implícitos sobre el capital. Dadas las divergencias respecto de los métodos de cálculo de los tipos reales, no es posible ofrecer un cuadro equivalente para dichos tipos.

⁽¹²⁾ Fuente: Comisión Europea, *Structures of the taxation systems in the European Union: 1995-2004*, p. 83 (doc. TAXUD E4/2006/DOC/3201). Todavía no se dispone de datos sobre Bulgaria y Rumanía.

3.2.2.2 No obstante, los tipos impositivos nominales sólo son un indicador incompleto de la carga fiscal. En efecto, la carga fiscal real debe tener en cuenta el método de cálculo de la renta imponible y los distintos tratamientos técnicos que se realizan para determinar la cuota impositiva. Por lo tanto, también parece útil mencionar el tipo impositivo implícito del capital, que compara el impuesto percibido a cargo de las empresas con el excedente bruto de explotación de las empresas⁽¹³⁾ (véase cuadro del anexo 3).

3.2.2.3 La divergencia entre ambos instrumentos de cuantificación es sorprendente:

- algunos Estados miembros tienen un tipo impositivo nominal muy alto, pero de hecho parece que aplican una carga tributaria relativamente pequeña a sus empresas;
- otros Estados miembros tienen un tipo impositivo nominal «atractivo» (muy bajo), pero parece que perciben una carga fiscal relativamente alta sobre la renta de las empresas;
- resulta evidente que determinados Estados miembros aplican un tipo elevado a una base imponible reducida y que otros aplican un tipo más bajo a una base imponible más amplia. La carga fiscal real es el resultado de estas dos variables, por lo que no es posible limitar el análisis al estudio de los tipos impositivos formales. Esta tesis se ve confirmada por los datos, por ejemplo, de Irlanda y Alemania⁽¹⁴⁾.

3.2.2.4 Estos datos estadísticos bastan para ilustrar la complejidad de la temática fiscal⁽¹⁵⁾. En vez de sacar conclusiones prematuras, nos limitaremos a poner de relieve la diferencia que existe entre los Estados miembros y que, en situaciones concretas, puede hacer que una empresa específica que ejerce una actividad industrial en el mercado europeo soporte cargas fiscales —incluidas las cotizaciones a la seguridad social— muy divergentes de un Estado miembro a otro.

b) Cadena de creación de valor de la empresa

3.3 Las pequeñas y medianas empresas (PYME) están cada vez más abiertas a la globalización de los mercados ya que participan en ella o la soportan, especialmente las que se establecen en las regiones fronterizas y periféricas de la UE. Estas PYME, que suelen ser empresas con capital personal y familiar, no se benefician tanto como las grandes empresas multinacionales de la competencia fiscal. En efecto, no disponen ni de la organización, ni de la gestión, ni de los medios, ni de los conocimientos

⁽¹³⁾ Para obtener un análisis metodológico más preciso, así como para la presentación detallada de los datos, véase *op. cit.*, pp. 84-87.

⁽¹⁴⁾ Respecto de Alemania e Irlanda, hay otro indicador que tiende a confirmar la paradoja indicada. En efecto, el impuesto sobre el capital representa el 15 % de la carga fiscal total en Alemania, mientras que este porcentaje es del 28 % en Irlanda (fuente: *Structures of the taxation systems in the EU, 1995-2004*, Comisión Europea, cuadro C.3_T).

⁽¹⁵⁾ En el presente dictamen no será posible analizar los datos correspondientes a cada Estado miembro ni buscar para cada uno de ellos las explicaciones concretas, ni tampoco comprobar los indicadores estadísticos con otras bases de datos.

para aprovechar todo lo posible esta competencia. En cambio, la adecuación de las declaraciones tributarias de un país a otro, las diferencias en las bases imponibles, los tipos, las exenciones, las normas de amortización, etc., entre países suponen para estas PYME costes adicionales que frenan el acceso a los mercados exteriores. Sin embargo, este segmento de PYME internacionales (o que podrían serlo) representa uno de los mejores activos de crecimiento para la creación de riqueza, valor añadido, innovación y, por supuesto, empleo en coherencia con el proceso de Lisboa. Es imprescindible un acompañamiento para ayudar a estas empresas en sus gestiones. Con tal fin, los cuadros de estas empresas deben recibir formación para ayudar al cambio, al igual que el personal de las administraciones públicas.

3.4 Muchas empresas que tienen una repercusión significativa en el comercio intracomunitario —y más aún las empresas activas en el comercio internacional, fuera de la UE— operan, en general, con arreglo a otro modelo económico, a saber:

- estas empresas se organizan en forma de sociedades de capitales y los accionistas no viven necesariamente en la región ni en el Estado miembro donde se encuentra la sede principal de la empresa;
- se estructuran generalmente como sociedades matrices y filiales que constituyen un grupo de empresas más o menos integrado;
- las distintas entidades del grupo operan en varios Estados miembros;
- cada una de las distintas unidades del grupo asume una función específica y participa en la creación de valor, la cadena de creación de valor se segmenta claramente entre las diferentes sociedades y cada sociedad asume una función concreta en una lógica global.

3.5 Los grupos industriales modernos realizan un abanico de funciones económicas imbricadas (gestión de las cadenas de valor y suministro, organización de las distintas fases de producción, desarrollo de los activos inmateriales como los conocimientos técnicos, las patentes y las marcas, etc.) para culminar en la comercialización de la producción mediante una estrategia basada en análisis sistemáticos de los mercados. La implantación de las distintas funciones económicas obedece a una lógica global y la fiscalidad es una de las variables que la componen.

3.6 En una estructura de grupo de este tipo hay que analizar tanto cada entidad jurídica como el grupo en su conjunto. El grupo asigna funciones económicas a cada una de sus entidades en función de los datos económicos del mercado, con el fin de optimizar la eficacia y la rentabilidad del conjunto en una perspectiva global. Está justificado que los Estados miembros afinen su fiscalidad para estimular la actividad económica. Y también lo está que las empresas gestionen las cargas fiscales de la misma forma que las demás cargas que soportan.

3.7 Cada entidad jurídica se rige por la legislación tributaria aplicable en el lugar de establecimiento y los datos de la fiscalidad se integran en la lógica de gestión del conjunto del grupo junto con las demás variables para la toma de decisiones.

3.8 En definitiva, la situación de los grupos industriales que operan en los mercados de la Unión es muy compleja. Más que hablar de localización, deslocalización o relocalización de un grupo, se ajustaría más a la realidad llevar a cabo un análisis funcional del tejido industrial y determinar los factores de localización que intervienen en las distintas funciones económicas dentro de un Estado miembro, a escala comunitaria, e incluso fuera de ella. Algunas funciones económicas tienen más movilidad que otras y, dentro de las primeras, la fiscalidad es un criterio de localización más pertinente para unas que para otras. Aunque es evidente que la fiscalidad forma parte de las variables que intervienen en una decisión, no obstante, sería erróneo sobrestimar su importancia en las decisiones de localización.

4. Marco de la competencia entre los Estados miembros respecto de la fiscalidad de las empresas

4.1 En la actualidad, la competencia fiscal dentro de la UE está delimitada por tres series de medidas:

- el código de conducta y el sistema de comunicación de los cambios en las legislaciones fiscales, establecidos en 1997, instauraron un diálogo activo ente los Ministerios de Hacienda con el fin de garantizar que las medidas legislativas no fomenten una competencia fiscal perniciosa (puntos 4.2 a 4.4);
- el Derecho comunitario de competencia y, en particular, la legislación relativa a las ayudas estatales tiene por objeto evitar que el establecimiento de determinados regímenes fiscales o la aplicación del Derecho tributario a situaciones concretas permitan a algunas empresas beneficiarse de ayudas estatales contrarias al funcionamiento correcto del mercado común (puntos 4.5 a 4.7);
- la mayoría de los Estados miembros adoptaron medidas legislativas para evitar la creación de estructuras artificiales y abusivas que permitieran a las empresas beneficiarse de regímenes fiscales privilegiados (punto 4.8).

4.2 Con el **código de conducta**, que no es jurídicamente vinculante, los Estados miembros se comprometen a respetar los principios de una competencia fiscal *sana*. Al término de este proceso, se determinó un conjunto de medidas fiscales, de carácter legislativo, reglamentario y administrativo, que tienen o podrían tener una repercusión considerable en la localización de las actividades económicas de las empresas dentro de la UE. Los Estados miembros afectados dieron el visto bueno y asumieron compromisos concretos para modificar estos regímenes y eliminar los aspectos de competencia fiscal *perniciosos* a más tardar en 2010, salvo excepciones ⁽¹⁶⁾.

4.3 El Comité se congratula por los resultados de este código de conducta, ya que, al eliminar las prácticas fiscales *perniciosas* ⁽¹⁷⁾, los Estados miembros refuerzan la competencia fiscal *sana* en la UE y contribuyen a la realización del mercado interior.

El Comité anima a la Comisión a continuar con esta iniciativa ampliando el alcance del código de conducta y evaluando ciertos regímenes fiscales específicos establecidos en los últimos años.

⁽¹⁶⁾ Para algunos regímenes, se aprobó un plazo límite que puede durar hasta 2016.

⁽¹⁷⁾ Véase la definición en la nota 2.

4.4 De forma paralela, se creó un **sistema de comunicación** entre los Estados miembros y la Comisión para verificar que los cambios realizados en el Derecho tributario son coherentes con la política de la Unión. Los Estados miembros se comprometieron a no aprobar nuevas medidas fiscales que pudieran ser perjudiciales para el interés de la Unión.

4.5 El Tratado de Roma ya incluyó **disposiciones que prohibían a los Estados miembros conceder ayudas a las empresas**, incluso en forma de ventajas fiscales, que falsearan o entrañaran el riesgo de falsear la competencia en el mercado común, y asignó a la Comisión la responsabilidad de garantizar el control y el seguimiento en esta materia. En 1997, al iniciar los trabajos relativos al código de conducta, los Ministros de Hacienda reunidos en el Consejo ECOFIN dieron un mandato explícito a la Comisión para que continuara con su labor en materia de ayudas estatales y se opusiera a las legislaciones fiscales de los Estados miembros contrarias a las disposiciones mencionadas del Tratado.

4.6 En los últimos diez años la Comisión ha reforzado de forma progresiva su actividad al respecto. No sólo puso en marcha un proceso de clarificación, en consulta con los Estados miembros, tras el que precisó los criterios que orientaban su trabajo en una serie de ámbitos, sino que también emprendió acciones específicas contra medidas fiscales concretas adoptadas por determinados Estados miembros.

4.7 Frente al código de conducta, que tiene un carácter político no vinculante, el derecho sobre las ayudas estatales es jurídicamente vinculante. La Comisión dispone de enorme autoridad y puede prohibir la entrada en vigor de una ayuda incompatible, imponer su modificación e incluso obligar al Estado miembro interesado a recuperar las ayudas incompatibles con el mercado común si no se notificaron antes de aplicarlas. En este caso, las empresas beneficiarias están obligadas a reembolsar las ventajas fiscales que se les concedieron.

4.8 La mayoría de los Estados miembros tienen **disposiciones fiscales para luchar contra la evasión fiscal y la transferencia de actividades** hacia territorios con una fiscalidad privilegiada. De hecho, todos los Estados miembros desean atraer actividades económicas a su territorio, generar ingresos fiscales con estas actividades y evitar el desplazamiento de las bases imponibles al extranjero.

4.8.1 Aunque las medidas fiscales adoptadas varían en función de los Estados miembros, a veces se plantea la duda de si tales disposiciones son compatibles con el mercado interior y la libre circulación dentro de la Unión, incluso si el Derecho tributario que aplican todos los Estados miembros se ajusta al Derecho comunitario. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha podido precisar su posición al respecto: en resumen, las disposiciones destinadas a luchar contra la evasión fiscal y el desplazamiento de las rentas hacia territorios que gozan de una fiscalidad privilegiada son, de entrada, incompatibles con el principio de la libre circulación dentro de la UE; no obstante, estas disposiciones podrían justificarse si se limitan a luchar de manera proporcionada contra la instauración de estructuras artificiales y abusivas.

4.9 El Comité considera que la lucha contra el fraude fiscal debe ser prioritaria y recuerda las conclusiones de su reciente dictamen sobre este tema ⁽¹⁸⁾.

4.10 El Tratado de Roma establece en el artículo 93 que el Consejo, por unanimidad, «adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, (...) en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior».

4.11 La Comisión Europea ha emprendido varias iniciativas interesantes con el fin de perfeccionar el mercado interior mediante medidas que afectan a la fiscalidad de las empresas. En concreto, la Comisión confirmó el 3 de mayo de 2007 que continuaba los trabajos para establecer una base tributaria consolidada común del impuesto de sociedades (BICIS). El Miembro de la Comisión encargado de la Fiscalidad quiere presentar en el primer semestre de 2008 una propuesta de directiva con vistas a la aplicación de la BICIS en 2010. El Comité comparte la convicción de la Comisión de que la BICIS puede contribuir de forma esencial al éxito del mercado interior, aunque supone más transparencia y, por lo tanto, una competencia fiscal más activa. El Comité anima a la Comisión a proseguir los trabajos, a pesar de la complejidad de los problemas planteados. No obstante, en la fase actual parece prematuro analizar con más detenimiento este proyecto, dado que la Comisión todavía no ha presentado un modelo detallado para la determinación de una base imponible consolidada común y el establecimiento de un sistema impositivo consolidado en los 27 Estados miembros de la UE. De todas formas, el Comité expone una serie de reflexiones y cuestiones para el futuro sobre el proyecto de la BICIS respecto de la fiscalidad de las empresas.

5. Reflexiones y cuestiones del Comité sobre el proyecto de base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS)

5.1 Dado que la BICIS podría ser optativa para los Estados miembros (probablemente con arreglo a una cooperación reforzada), el Comité desearía que fuera adoptada por el mayor número posible de Estados miembros, llegado el caso, con medidas transitorias.

5.2 Si el proyecto de la BICIS es optativo para las empresas, esta libertad hará que cada administración de los Estados miembros voluntarios deba gestionar dos sistemas de declaración y tributación. ¿Es ello posible justo cuando la mayoría de los Estados miembros intenta mejorar la productividad de sus servicios públicos?

5.3 Si las multinacionales optan por el proyecto de la BICIS, ¿no hay un riesgo de distorsión de trato (trámites, régimen contable y fiscal) entre las empresas de un mismo Estado miembro partidario de su aplicación?

⁽¹⁸⁾ Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la necesidad de elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal» (ECO/187 — DO C 161 de 13.7.2007, p. 8).

5.4 En referencia a los dos puntos anteriores, ¿no sería aconsejable que se aplicara de forma progresiva un único sistema a todo contribuyente del mismo Estado miembro?

5.5 Si el proyecto de la BICCIS debe aportar más transparencia, ¿debe asignarse a un órgano transnacional la base común declarativa?

5.6 Con el proyecto de la BICCIS, las diferencias de tributación ocultas en el cálculo de las bases imponibles se trasladarán a los tipos impositivos en los Estados miembros que hayan optado por ella. ¿La utilización de la base imponible común no supondrá una mayor dispersión de los tipos impositivos (al menos de los tipos nominales)? Existe el riesgo de avivar la competencia fiscal con la publicación de los tipos. Un estudio de la Comisión (2001) destacó que la variedad de los

tipos nominales era la causa principal de las distorsiones económicas generadas por la competencia fiscal.

5.7 En caso de que se mantengan las divergencias de tipos impositivos (frente a la tendencia reciente a su aproximación), o incluso aumenten, entre los Estados miembros que hayan optado por la BICCIS, ¿no cabe prever la instauración de un tipo impositivo mínimo en estos Estados miembros? Este tipo podría situarse, por ejemplo, justo por debajo del que han adoptado los nuevos Estados miembros. Estos países no registrarían cambios en la situación respecto de la llegada de capital extranjero. Por su parte, los demás Estados miembros podrían adoptar un tipo impositivo más alto sin temer una política fiscal exterior demasiado agresiva respecto de su capital económico.

Bruselas, 13 de diciembre de 2007.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Impacto de las normas medioambientales europeas en las transformaciones industriales»

(2008/C 120/15)

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 tema

«*Impacto de las normas medioambientales europeas en las transformaciones industriales*».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. PEZZINI; coponente: Sr. NOWICKI).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre de 2007) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La política de medio ambiente es actualmente uno de los principales desafíos sociales para los poderes públicos y los responsables económicos. La lenta respuesta global a los problemas medioambientales ya no puede ser una excusa para aplazar los cambios legislativos y de comportamiento necesarios para lograr el objetivo fundamental de la UE, como lograr un desarrollo sostenible.

1.2 La industria europea cuenta con suficiente potencial para constituir una economía sostenible, pero su éxito dependerá cada vez más de su capacidad para innovar en el ámbito de las transformaciones industriales que imponen la apertura de los mercados, el proceso de globalización y los cambios tecnológicos y cognitivos, acelerados por la aceptación cada vez mayor de la necesidad de proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

1.3 El Comité considera que tanto los operadores económicos y sociales, ya sean públicos o privados, como los responsables políticos y las autoridades públicas deben ser plenamente conscientes de que estamos ante una nueva revolución industrial, que incluye entre sus prioridades el desarrollo de la calidad de vida y del medio ambiente e impone un planteamiento nuevo e integrado de la planificación, la producción, el consumo, la conservación y la gestión de los recursos naturales.

1.4 El Comité considera urgente pasar de un planteamiento defensivo y reactivo a otro más lleno de convicción y dinamismo, que prepare el futuro mediante el lanzamiento, a nivel de la UE y de los Estados miembros, de un marco claro y estable de acciones positivas sobre una base sostenible para acelerar:

— el desarrollo y la aplicación de tecnologías limpias en productos y procesos;

- la promoción de un espíritu empresarial que preste verdadera atención a los procesos de manufacturación para que sean respetuosos con el medio ambiente;
- la formación de personal técnico cualificado.

1.5 El CESE considera importante que este nuevo enfoque proactivo esté basado en la prevención más que en intervenciones correctoras a posteriori, así como en procedimientos unificados para todos los interesados, en el contexto de un código europeo para el medio ambiente, de gran utilidad para el legislador, los operadores y los consumidores.

1.6 El Comité está convencido de que el desarrollo tecnológico y la innovación deben ser fundamentalmente responsabilidad del empresario y de los poderes públicos: sin embargo, tanto los empresarios como las autoridades deben ser motivados, animados y apoyados por políticas europeas, nacionales y locales apropiadas, y por asociaciones entre los sectores público y privado que faciliten las tareas y proporcionen los recursos básicos para responder a estos desafíos.

1.7 El Comité considera esencial que, a nivel de la UE, las iniciativas industriales nuevas y sostenibles estén integradas en los Fondos Estructurales, en los programas comunitarios de innovación, investigación y formación y en los instrumentos financieros pertinentes.

1.8 El Comité recuerda a la Comisión y los Estados miembros la necesidad de acelerar la adopción de medidas concretas de simplificación para eliminar cargas innecesarias y reducir los costes cada vez mayores que resultan de los trámites burocráticos y técnicos a que obliga la actual legislación medioambiental, que tendrá que racionalizarse y consolidarse de manera coherente.

1.8.1 Es necesaria una estrecha coordinación y el desarrollo, a distintos niveles, de una serie de políticas y de instrumentos, además de la realización de una política medioambiental que sea lo más clara posible, de fácil aplicación y sin cargas financieras suplementarias, sobre todo para las PYME. El principio «legislar menos para actuar mejor» debe reflejarse en textos consolidados y coherentes de regulación medioambiental que den seguridad jurídica y transparencia al proceso de asimilación de las transformaciones industriales y vayan dirigidos a lograr una mejor protección de los recursos y el medio ambiente y la aplicación de innovaciones tecnológicas sostenibles y competitivas en el mercado global. Hay que procurar que las PYME puedan absorber los costes de cumplimiento sin que ello menoscabe su ventaja competitiva.

1.9 El Comité subraya la importancia de adoptar sin demora una estrategia comunitaria integrada a largo plazo que ofrezca certidumbre a los responsables públicos y privados, de manera que se puedan afrontar los cambios tecnológicos y organizativos necesarios para cumplir con las rigurosas normas de protección del medio ambiente.

1.10 El Pacto de Estabilidad y Crecimiento podría eventualmente ser modificado para reflejar mejor los objetivos de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo, en términos de sostenibilidad medioambiental, al objeto de fomentar con claridad y transparencia, y sin distorsionar la competencia, la necesaria inversión pública a largo plazo, que debe quedar excluida de la definición de «déficit público».

1.11 Los Estados miembros deberían incluir en sus informes anuales sobre el proceso de Lisboa detalles de sus propios planes anuales de inversión medioambiental, así como los resultados de las evaluaciones posteriores de sus actividades legislativas y financieras. Tales datos, que ya están disponibles, deberían especificar mejor los aspectos medioambientales y convertirse en parte integrante de un informe de síntesis de la Comisión, para presentarlo cada año al Consejo Europeo de primavera, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

1.12 El Comité considera importante que las políticas nacionales pongan de manifiesto los impactos positivos de los diversos instrumentos económicos e incentivos fiscales en el medio ambiente. Éste es particularmente el caso de los impuestos, preferiblemente con soluciones a nivel europeo ⁽¹⁾, que se reflejan en:

- la producción y el empleo;
- el uso de recursos naturales;
- los niveles de contaminación del medio ambiente;
- las opciones de protección elevada del medio ambiente;
- la innovación tecnológica medioambiental en procesos, productos y organización.

1.13 Es preciso obrar más rápidamente en la definición de objetivos cuantificables comunes para poder aplicar las ambiciosas decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de primavera y el posterior Consejo de Medio Ambiente.

1.14 El Comité reafirma el papel vital que los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada, en la esfera interprofesional o sectorial, deben desempeñar a diversos niveles —empezando por el nivel europeo— para abordar los problemas relativos a la competitividad, la energía y el medio ambiente, que tienen un impacto significativo en muchas industrias en la medida en que requieren cambios estructurales importantes —particularmente en los procesos de fabricación— y exigen una estrecha coordinación y un planteamiento integrado, además de un esfuerzo continuo de simplificación y agilización burocrática.

1.15 El Comité, habida cuenta de las exigencias medioambientales, considera que los problemas relacionados con el medio ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales y la creación de nuevas oportunidades de mercado respetuosas con el medio ambiente y nuevos empleos de alta cualificación deben compensarse con un entorno favorable a la empresa y a los trabajadores que sea capaz de apoyar la capacidad de innovación de estos últimos y los esfuerzos económicos, sociales, culturales y de formación que constantemente se les exigen para mantener su competitividad en el mercado.

1.16 Como el CESE y altos responsables de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo han señalado a menudo, es esencial reducir la carga administrativa y burocrática que grava las empresas para poder liberar su potencial económico y social y utilizarlo para la modernización sostenible del entorno y de las estructuras productivas y organizativas.

⁽¹⁾ Véase el sistema de «Euroviñeta» — Directiva 2006/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras.

1.17 Es preciso seguir una política integrada de empresa que sea dinámica y capaz de combinar el compromiso de la protección del medio ambiente con un refuerzo de la competitividad, la salvaguardia de la calidad de vida y del trabajo, la mejora de los niveles de empleo y la disponibilidad de recursos humanos bien formados y cualificados: el fomento de los programas de I+DT y de los programas de innovación y competitividad y LIFE+ debe realizarse haciéndolos más accesibles y sincronizándolos con los instrumentos de intervención estructural y de cohesión territorial.

1.18 En cuanto a los programas de educación y formación, los esfuerzos comunitarios para desarrollar la sociedad del conocimiento deben procurar la integración de los aspectos medioambientales desde la escuela primaria hasta la formación profesional, administrativa y científica.

1.19 Los aspectos sociales, económicos y medioambientales deben ser considerados de manera coherente en relación con sus implicaciones nacionales e internacionales, de modo que las empresas puedan competir en pie de igualdad en el mercado global y que en la realización del desarrollo sostenible pueda tenerse en cuenta la nueva mayor interdependencia que ha surgido entre los países y las grandes áreas económicas continentales.

1.20 Europa debe poder hablar con una sola voz en las reuniones bilaterales y multilaterales para garantizar, a través también de la inclusión, en los acuerdos negociados en el marco de la OMC y en contextos bilaterales, además de la dimensión social, una marcada dimensión de respeto del medio ambiente.

2. Introducción

2.1 El Consejo Europeo de Bruselas de los días 8 y 9 de marzo de 2007 se centró particularmente en el medio ambiente y el cambio climático, estableciendo objetivos concretos.

2.1.1 El objetivo previsto consiste en reducir las emisiones de CO₂ entre el 20 % y el 30 % antes de 2020 y entre el 60 % y el 80 % antes de 2050, respecto de los niveles de 1990.

2.2 El informe anual de 2007 de la Comisión sobre la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y empleo destaca la importancia del cambio climático, las innovaciones de carácter ecológico, la eficiencia energética, las fuentes de energía renovables y los mercados de la energía.

2.2.1 El informe subraya que el empeño que se ponga en estos ámbitos debería llevar a soluciones eficaces de los problemas medioambientales, a un uso sostenible de los recursos naturales y a la creación de nuevas oportunidades de mercado y de empleo.

2.3 Por su parte, el Consejo de Medio Ambiente del 20 de febrero de 2007 subrayó que la estrategia renovada de la UE para el desarrollo sostenible y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo son complementarias y que la Estrategia de Lisboa aporta una contribución vital al objetivo prioritario del desarrollo sostenible. También destacó la importancia de mejorar la protección del medio ambiente, que debe considerarse como uno de los tres pilares clave del desarrollo sostenible, y la necesidad de integrar la dimensión medioambiental en todas las políticas.

2.4 Una política ambiental bien concebida que tenga debidamente en cuenta la necesidad de períodos de adaptación y se base en los principios de una mejor reglamentación y de una simplificación legislativa y burocrática puede contribuir positivamente a la competitividad, el crecimiento y el empleo promoviendo activamente la innovación ecológica y la eficacia de los recursos. Deberían evitarse los retoques legislativos, que introducen continuamente cambios en la legislación vigente.

2.5 El Consejo ha pedido a la Comisión que presente sin demora un Libro Verde sobre los instrumentos basados en el mercado que podrían utilizarse para la gestión del medio ambiente. El Libro Verde deberá sugerir nuevos instrumentos rentables de política medioambiental que habrán de utilizarse junto con la reglamentación y los incentivos financieros, a nivel interno en cada Estado miembro. Estas medidas deberían evitar que se produjeran distorsiones desleales, pero aspirar también a lograr la eficiencia medioambiental en cada uno de los sectores productivos privilegiando la aplicación de soluciones locales para los problemas locales.

2.5.1 Como el Comité ha puesto de relieve, «... con vistas a que la estrategia de desarrollo sostenible sea un motor real, es preciso que se lleve a cabo mediante objetivos mensurables y específicos basados en análisis rigurosos». El documento del Consejo en el que reexamina la *Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible* «comporta un buen número de objetivos y medidas, pero no pone a éstos en relación con análisis cuantitativos de datos o de tendencias, ni con análisis cualitativos de cuestiones y problemáticas» (2).

2.6 Es, por lo tanto, esencial que la CCMI aborde el vasto tema del impacto de la reglamentación medioambiental europea en las transformaciones industriales, teniendo en cuenta la experiencia que el CESE y la propia CCMI han adquirido elaborando numerosos dictámenes al respecto.

2.7 El Consejo de Competitividad del 4 de diciembre de 2006 puso de relieve la importancia de promover la innovación ecológica (particularmente en la industria), la competitividad y la I+D, aprovechando al máximo el potencial de los mercados líderes en sectores tales como:

- tecnologías seguras y sostenibles con bajo impacto medioambiental;
- diseño de productos ecológicos;
- fuentes energéticas renovables;
- eficiencia energética y preservación de los recursos naturales;
- servicios hídricos.

A esta lista cabría añadir también el uso eficiente de los materiales (3).

2.7.1 El objetivo es que Europa esté a la vanguardia de la innovación ecológica y logre ser la zona más eficiente del mundo en materia de utilización de la energía.

(2) Véase el Dictamen exploratorio — DO C 168 de 20.7.2007 — Ponente: Sr. RIBBE.

(3) Dictamen del CESE DO C 318 de 23.12.2006 sobre el tema «El desarrollo sostenible, motor de las transformaciones industriales», CCMI/029.

2.8 En los últimos años, la CCMI ha examinado a fondo las acciones dirigidas a contener la demanda, principalmente en dos dictámenes aprobados por el Comité Económico y Social Europeo el 25 de septiembre de 2003 y el 14 de septiembre de 2006⁽⁴⁾ respectivamente sobre los temas: «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas — Enfoque global» y «El desarrollo sostenible, motor de las transformaciones industriales». Su principal objetivo era estudiar la dinámica de «un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades»⁽⁵⁾.

2.9 En cambio, el presente dictamen de iniciativa pretende ahondar en la problemática de la oferta de producciones sostenibles desde el punto de vista medioambiental y analizar las disposiciones medioambientales europeas, que influyen enormemente en el funcionamiento de las industrias de producción y distribución, con un impacto cada vez mayor en sus productos, procesos y servicios.

2.10 Una vez que se ha evaluado el impacto operativo de la política de productos integrada (PPI), se convertirá en una parte esencial de la estrategia comunitaria del desarrollo sostenible. Todos los productos tienen un impacto en el medio ambiente, ya sea durante su producción, su utilización o como desecho. Y esto es válido también para los servicios. Además, la UE está intentando animar a los operadores económicos y a la sociedad civil a que participen en la protección del medio ambiente a través de medidas como la etiqueta ecológica, el sistema comunitario de gestión y auditoría o a través de acuerdos de carácter voluntario.

2.11 Una protección eficaz del medio ambiente requiere una evaluación exacta del impacto que las decisiones y acciones humanas tienen en el medio ambiente. Las repercusiones en el medio ambiente pueden examinarse por adelantado, utilizando el sistema de evaluación del impacto ambiental de los proyectos públicos y privados, o a posteriori, a través de controles del medio ambiente en los Estados miembros en los que participen todas las partes interesadas.

2.11.1 La misma atención debería prestarse a la política industrial sostenible y al consumo sostenible.

2.12 Por otra parte, los daños a zonas naturales protegidas y al entorno acuático y la contaminación del suelo son ya objeto de sanciones. El principio de que «quien contamina paga» se convirtió en realidad tras la adopción en 2004 de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental, según la cual se puede exigir a los responsables de los daños medioambientales que paguen los correspondientes trabajos de reparación. Además, hay normativas europeas sobre la gestión de los residuos, los envases, la contaminación acústica, del agua y de la atmósfera, el cambio climático, los riesgos naturales y tecnológicos, y sobre los accidentes relacionados con determinadas sustancias peligrosas⁽⁶⁾.

2.13 En un mercado cada vez más globalizado, la incorporación sistemática de requisitos medioambientales en el diseño del

producto⁽⁷⁾ para reducir el impacto negativo en el medio ambiente durante todo el ciclo de vida del producto constituye un objetivo ambicioso que es objeto explícito de normativas europeas. Esta cuestión se abordó en el marco de las prioridades del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente (2002-2012) de la UE que prevé la elaboración y ejecución de siete estrategias temáticas⁽⁸⁾, sobre las cuales el CESE ya ha tenido ocasión de pronunciarse, y que se refieren, tanto en general como en términos específicos, al sistema de producción y distribución.

2.14 La CCMI aprueba plenamente el objetivo de tener en cuenta los requisitos medioambientales desde las etapas de concepción iniciales hasta los procesos de producción y distribución, que debe realizarse como parte integrante de la Estrategia de Lisboa para infundir competitividad a una industria europea que está cambiando, no sólo en términos de desarrollo sostenible y cohesión, sino también en términos de simplificación y agilización de los trámites técnicos y administrativos para las empresas, en particular las más pequeñas.

2.15 La definición de un marco coherente de medidas para integrar los requisitos ecológicos en las etapas de diseño, desarrollo, distribución y eliminación de todos los productos que consumen energía afectaría a más del 70 % de los productos que circulan en la actualidad libremente en el mercado interior⁽⁹⁾. Dicho marco no se limita a los aspectos de la eficiencia energética sino que cubre todos los aspectos relacionados con el impacto medioambiental (emisiones sólidas, gaseosas, sonoras, electromagnéticas, etc.).

2.16 No obstante, el sistema de producción y distribución todavía se ve afectado por una serie bien nutrida de reglamentaciones con incidencia medioambiental que transforman radicalmente la manera en que se fabrican los productos y se prestan los servicios en la Unión Europea. Este cuerpo legislativo necesita transparencia, simplificación y consolidación. En efecto, el compromiso comunitario en materia medioambiental influye transversalmente en todas las medidas adoptadas por las demás políticas, ya se trate de la normalización técnica, de la normativa sobre sustancias químicas del reglamento REACH, de las medidas de la política de empleo o de las relativas al mercado interior y al intercambio de bienes y servicios.

2.17 La puesta en práctica de las políticas debe tener en cuenta el impacto de los efectos colaterales, que con frecuencia reducen el alcance de los objetivos principales⁽¹⁰⁾ y que tienen, además, consecuencias serias no deseadas en la economía, que no han sido todavía objeto de una valoración global en un marco integrado⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE del Consejo y las Directivas 96/57/CE y 2000/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽⁸⁾ Se trata de estrategias temáticas relativas a:
— contaminación atmosférica;
— medio ambiente marino;
— uso sostenible de los recursos naturales;
— prevención y reciclaje de residuos;
— protección del suelo;
— uso de pesticidas;
— entorno urbano.

⁽⁹⁾ Véase la Directiva 2005/32/CE.

⁽¹⁰⁾ Véanse TEN/274, ponente: Sr. IOZIA, y TEN/287, ponente: Sr. ZBORIL.

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen TEN/287 sobre el tema «Utilización de biocarburantes/progresos realizados», ponente: Sr. IOZIA.

⁽⁴⁾ CCMI/002 y CCMI/029 — DO C 318 de 23.12.2006.

⁽⁵⁾ CCMI/029 — DO C 318 de 23.12.2006, apartado B.

⁽⁶⁾ Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Directiva Seveso II).

3. El marco actual de las medidas medioambientales comunitarias

3.1 La política de medio ambiente constituye actualmente uno de los principales desafíos sociales para los poderes públicos y los responsables económicos. La lenta respuesta global a los problemas medioambientales ya no puede ser una excusa para aplazar los cambios legislativos y de comportamiento necesarios para lograr el objetivo fundamental del desarrollo sostenible, que representa un desafío global también para nuestros socios en todo el mundo.

3.2 El desarrollo sostenible debe conducir, en opinión del Comité ⁽¹²⁾, a una sociedad europea más próspera y más justa que garantice un medio ambiente más limpio, más seguro y más sano, y que ofrezca una mejor calidad de vida y de trabajo a todos nosotros y a nuestros hijos y nietos: esto implica, sin embargo, una mayor coherencia entre las políticas e instrumentos de la UE, para garantizar un planteamiento dinámico y no burocrático que respete las dimensiones económicas y sociales de los cambios industriales y aumente la capacidad de las empresas para competir eficazmente en un contexto global.

3.3 Los progresos científicos y tecnológicos son esenciales para conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad social y medioambiental. Como señalaba el Comité en un reciente dictamen: «Las prestaciones científicas y técnicas de alta calidad y su aplicación en una economía competitiva son condiciones decisivas para garantizar nuestro futuro, por ejemplo en lo que respecta a las cuestiones energéticas y climáticas, mantener y mejorar nuestra posición actual en el entorno internacional y desarrollar, en vez de poner en peligro, nuestro modelo social europeo» ⁽¹³⁾.

3.4 En el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013), la prioridad dada al medio ambiente es evidente: el CESE ha señalado al respecto que «la protección del medio ambiente es esencial para la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, así como para el crecimiento económico. Reconocer y solucionar los problemas vinculados a ello, causados por fuentes antropogénicas o naturales, es un objetivo particularmente ambicioso y posiblemente fundamental. Esta tarea está estrechamente vinculada a cuestiones que afectan a diferentes ámbitos de la investigación y la política: política económica, política energética, política de salud, y política agraria, incluida las competencias de control y, debido a su dimensión global, a los acuerdos internacionales» ⁽¹⁴⁾.

3.4.1 Las plataformas tecnológicas europeas ⁽¹⁵⁾ representan un instrumento importante para desbloquear el potencial de

⁽¹²⁾ DO C 117 de 30.4.2004, dictamen sobre la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible.

⁽¹³⁾ DO C 325 de 30.12.2006, sobre el tema «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación», ponente: Sr. Wolf (dictamen exploratorio).

⁽¹⁴⁾ DO C 185 de 8.8.2006 sobre los programas específicos del Séptimo Programa Marco 2007-2013, ponentes: Sr. Wolf y Sr. Pezzini.

⁽¹⁵⁾ Las plataformas tecnológicas europeas (EPT) son organizaciones privadas informales que agrupan a todos los actores relevantes (stakeholders) con una visión y un planteamiento comunes, para el desarrollo de tecnologías en un sector particular o en determinadas áreas, centrándose en asuntos estratégicos en los que el crecimiento, la competitividad y la sostenibilidad futuros de la UE dependen de progresos tecnológicos importantes. A comienzos de 2007 había 31 EPT. — Véase el tercer informe sobre las plataformas tecnológicas europeas en el lanzamiento del VII PM, Comisión Europea, marzo de 2007.

innovación de Europa, a las que se añade el Plan de acción de las tecnologías medioambientales, que hace referencia a los «Mercados piloto».

3.4.2 El sector manufacturero seguirá desempeñando un papel significativo para la actividad económica europea a condición de que se desarrolle haciendo continuamente referencia a los nuevos parámetros de calidad de vida y del medio ambiente y a una gestión sana de los recursos en términos de:

- nuevos modelos empresariales;
- productos y servicios de alto valor añadido;
- ingeniería industrial avanzada, utilizando procesos de alto contenido tecnológico y ecológico;
- nuevas tecnologías y ciencias productivas, para establecer normas ecológicas y tecnológicas;
- modelos actualizados de I+DT y de las infraestructuras de la formación, incorporando los nuevos parámetros medioambientales;
- desarrollo de la contratación pública ecológica;
- nuevas formas de financiación de tecnologías medioambientales, previstas en el Plan de acción ⁽¹⁶⁾;
- mejor aplicación de la investigación y de las normas técnicas y reglamentarias.

3.5 Los instrumentos de la política de cohesión 2007-2013 dedican un amplio espacio, entre los objetivos prioritarios, al desarrollo sostenible y aspiran a fomentar sinergias entre las dimensiones sociales y medioambientales, con una dotación global de 308 000 millones de euros: «La protección medioambiental debe tenerse en cuenta en la elaboración de los programas y los proyectos a fin de fomentar el desarrollo sostenible» ⁽¹⁷⁾.

3.5.1 El FEDER apoya programas de desarrollo regional, cambio económico, reforzamiento de la competitividad y cooperación territorial en el conjunto de la UE. Entre sus objetivos de financiación figuran también la protección del medio ambiente, la investigación y la prevención de riesgos en este importante sector, sobre todo en las regiones menos desarrolladas.

3.5.2 El Fondo de Cohesión contribuye a promover intervenciones en los sectores del medio ambiente y las redes transeuropeas de transporte. Actualmente está disponible para aquellos Estados miembros con una renta nacional bruta (RNB) inferior al 90 % de la media comunitaria ⁽¹⁸⁾, aunque tengan escasez de fondos para estructuras ferroviarias respecto del transporte por carretera, con efectos preocupantes en el medio ambiente y en la calidad de vida.

3.5.3 Se ha previsto concentrar los gastos de la cohesión en temas comunes, como la investigación y el desarrollo tecnológico, la innovación y el espíritu empresarial, la sociedad de la información, el transporte, la energía —incluidas las fuentes energéticas renovables—, la protección del medio ambiente y los problemas ligados a los recursos humanos y a la política del mercado laboral.

⁽¹⁶⁾ Véase COM(2004) 38 final: «Fomento de las tecnologías en pro del desarrollo sostenible — Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales en la Unión Europea».

⁽¹⁷⁾ Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6.10.2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión.

⁽¹⁸⁾ Artículos 2 y siguientes del Reglamento CE n° 1084/2006 del Consejo, de 11.7.2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1164/94.

3.5.4 Por otra parte, el Comité señala que «**los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión** han llevado a la práctica la Estrategia de Lisboa mucho antes de tiempo y en todas sus dimensiones: crecimiento, cohesión, empleo y calidad del trabajo y sostenibilidad medioambiental. Han contribuido a dar solidez al modelo social europeo»⁽¹⁹⁾.

3.5.5 El programa marco para la innovación y la competitividad PIC (2007-2013), que fue muy bien acogido por el Comité⁽²⁰⁾, incluye, entre otras cosas, el **Programa Energía Inteligente — Europa**, que pretende promover el desarrollo sostenible en el sector energético y mejorar, además de la eficiencia energética, la seguridad del aprovisionamiento y de las fuentes renovables. Por su parte, el instrumento financiero LIFE+, a pesar de contar con una dotación financiera más bien reducida⁽²¹⁾, pretende contribuir al desarrollo de instrumentos y planteamientos innovadores, a la consolidación de la base de conocimientos para su formulación, supervisión y evaluación, al desarrollo de capacidades, al intercambio de buenas prácticas, a la mejora de la *gobernanza* medioambiental y de la difusión de la información correspondiente y, por último, a una mayor sensibilización sobre los asuntos medioambientales.

3.5.6 Como ha señalado el Comité en dictámenes anteriores, cabe mencionar, además, las financiaciones individuales concedidas por el BEI para proyectos de protección del medio ambiente, que representan un tercio del total de la financiación individual, cuyo importe ascendió a 10 900 millones de euros en la Unión Europea en 2005.

3.5.7 Como ha subrayado el Comité, «en un contexto como el nuestro, abierto a la competencia mundial, una estrategia de gobernanza para un desarrollo territorial socialmente responsable debe garantizar dinámicas duraderas de desarrollo económico y de alta calidad desde el punto de vista social» que permitan «niveles elevados de sostenibilidad medioambiental y social del desarrollo, tanto en el plano de la producción como en el del consumo»⁽²²⁾.

3.5.8 Además, también en opinión del Comité, puesto que el 40 % de las emisiones de CO₂ proceden de las ciudades, debe ser prioritaria una política de planificación urbana «con vistas al respeto de los “valores objetivo” y reglamentaciones de la UE en materia de calidad del aire ambiente urbano ...»⁽²³⁾.

3.6 Por otra parte, cabe señalar que las normas actuales sobre ayudas estatales en materia de medio ambiente, respecto a las cuales el CESE ya se ha pronunciado⁽²⁴⁾, contemplan tres tipos principales de ayudas:

- ayudas de explotación, concedidas para la gestión de los residuos y el ahorro de energía;

⁽¹⁹⁾ DO C 93 de 27.4.2007, ponente: Sr. Derruine.

⁽²⁰⁾ DO C 65 de 17.3.2006, ponentes: Sr. Welschke y Sra. Fusco.

⁽²¹⁾ DO C 255 de 14.10.2005, ponente: Sr. RIBBE.

⁽²²⁾ Dictamen DO C 318 de 23.12.2006 sobre la *Gobernanza* territorial de las transformaciones industriales, ponentes: Sr. Pezzini y Sr. Gibellieri.

⁽²³⁾ Dictamen DO C 168 de 20.7.2007 sobre el Transporte en las áreas urbanas y metropolitanas, ponente: Sr. Ribbe.

⁽²⁴⁾ Dictamen DO C 318 de 23.12.2006 sobre la reforma de las ayudas estatales, ponente: Sr. Pezzini, en particular el punto 3.10: «El marco comunitario de ayudas estatales para la protección del medio ambiente seguirá vigente hasta 2007. También en este ámbito deben perseguirse los objetivos de la Estrategia de Lisboa, facilitando la realización del régimen de comercio de los derechos de emisión de CO₂ (Planes Nacionales de Asignación de emisiones) dentro de los objetivos del Protocolo de Kioto.»

- ayudas para las actividades de asistencia/asesoramiento en materia de medio ambiente, destinadas a las pequeñas y medianas empresas (PYME)⁽²⁵⁾;

- ayudas a la inversión necesaria para lograr objetivos medioambientales, reducir o eliminar la contaminación y los factores contaminantes o adaptar los métodos de producción al objeto de proteger el medio ambiente.

Esta normativa deberá ser revisada antes de finales de 2007.

3.7 El Comité considera urgente:

- mejorar y consolidar el régimen del comercio de derechos de emisión⁽²⁶⁾;
- desarrollar la captura y el almacenamiento del carbono;
- limitar las emisiones que producen los transportes;
- prestar la máxima atención al crecimiento sostenible;
- explorar las posibilidades de ahorro energético que ofrece una mejor información al consumidor y la aplicación de las directrices relativas al consumo energético de los edificios, así como la futura carta europea de los derechos de los consumidores de energía⁽²⁷⁾.

3.7.1 Hasta ahora, las mejoras en la eficiencia de los carburantes han sido anuladas en parte principalmente por el aumento del volumen del transporte de pasajeros y de mercancías, que ha producido un incremento neto de las emisiones de gases de efecto invernadero (véase al respecto la base de datos de la *International Climate Change Partnership* — Agencia Europea de Medio Ambiente)⁽²⁸⁾. A nivel local sigue habiendo serios problemas, entre los que cabe citar en particular la congestión del tráfico, la contaminación acústica y las emisiones de partículas, aunque cabe señalar que el desarrollo tecnológico en materia de filtros podrá dar, en el futuro, buenos resultados⁽²⁹⁾.

3.8 **En el plano reglamentario y normativo**, incluido el medio ambiente, su aplicación no parece satisfactoria, a juzgar por el último *Internal Market Scoreboard*, de febrero de 2007, en el que se indica que el mayor número de infracciones a las disposiciones del mercado interior se observan precisamente en el ámbito del medio ambiente, y representan ya más del 18 % del total de las infracciones: si a éstas se añaden las infracciones en materia de energía y transporte, la proporción alcanza un tercio del total⁽³⁰⁾.

⁽²⁵⁾ Véase COM(2007) 379 de 8.10.2007, en concreto los apartados 5.2, 5.3, 5.4 y 5.5.

⁽²⁶⁾ DO C 221 de 17.9.2003 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo», COM(2001) 581 final — 2001/0245 (COD), DO C 221 de 17.9.2002, p. 27.

⁽²⁷⁾ Véase COM(2007) 386 final, sobre el cual el CESE (Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información) está elaborando un dictamen.

⁽²⁸⁾ Dictamen DO C 80 de 30.3.2004: *Mecanismos de proyectos/Protocolo de Kioto (II)*. Ponente: Sra. Le Nouail Marlière.

⁽²⁹⁾ DO C 318 de 23.12.2006, dictamen sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano, ponente: Sr. PEZZINI.

⁽³⁰⁾ Véase *Scoreboard 15 bis, Internal Market, diciembre de 2006*, p. 21 (http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score15bis/score15-bis_en.pdf) «Breakdown of infringement proceedings per sector—Figure 16: “Environment”, “energy and transport” and “taxation and customs union” account for half of the infringement proceedings.»

3.8.1 El primer acto legislativo comunitario que incluye entre sus objetivos principales el principio de que «quien contamina paga» es la Directiva 2004/35/CE de 21 de abril de 2004, relativa a la responsabilidad medioambiental en materia de prevención y reparación del daño medioambiental, que tuvo una acogida muy favorable por parte del Comité⁽³¹⁾ porque su intención era prevenir los daños y lograr que la naturaleza recupere sus condiciones originales.

3.8.2 En 2006, al objeto, entre otras cosas, de mejorar, simplificar y agilizar la práctica reglamentaria, normativa y administrativa, se llevó a cabo la revisión de varios actos legislativos, como:

- **la Directiva 2002/95/CE (RoHS)**, que establece la prohibición y el uso restringido de plomo, mercurio, cadmio, cromo hexavalente y algunos productos retardadores de llama en aparatos eléctricos y electrónicos;
- **la Directiva 2002/96/CE**, también conocida como la Directiva WEEE, que pretende prevenir y limitar el flujo de residuos de aparatos destinados a los vertederos mediante políticas de reutilización y reciclaje de los aparatos y de sus componentes;
- **la Directiva IPPC** — *Integrated Pollution and Prevention Control*, sobre la prevención y el control integrado de la contaminación;
- **la Directiva marco sobre residuos**⁽³²⁾, que refunde tres directivas anteriores.

3.8.3 El Comité considera que se trata de oportunidades excelentes para que los productores integren los aspectos medioambientales en su estrategia empresarial a largo plazo y para crear oportunidades de mercado mejorando las prestaciones medioambientales de los productos y de los procesos de producción.

3.8.4 Por lo que se refiere a la estrategia de la política de productos integrada (PPI), se debe atribuir una importancia especial, como destacó el Comité en su dictamen sobre este asunto⁽³³⁾, a la Directiva marco 2005/32/CE EUP (requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía): esta Directiva, que atañe a todos los aparatos que consumen energía, ya sea eléctrica o fósil, tiene como objetivo promover un marco que integre los aspectos medioambientales en la etapa de diseño de numerosos sectores industriales.

3.8.5 El Reglamento (CE) n° 1907/2006, más conocido como REACH —*Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals*—, reemplazará a unas cuarenta reglamentaciones, creando un sistema único para todas las sustancias químicas. El Comité se pronunció al respecto⁽³⁴⁾ expresando su preocupación por la complejidad y la extensión de los anexos técnicos.

3.9 Por lo que se refiere a las **medidas de carácter voluntario**, se han introducido varios instrumentos útiles, que van desde los acuerdos medioambientales y del sistema europeo de etiqueta ecológica hasta el sistema comunitario de gestión ecológica y auditoría (SGAM, siglas en inglés: EMAS), a los que cabe añadir los marcos propuestos para la responsabilidad social de las empresas y el desarrollo de un territorio socialmente responsable.

3.9.1 En el Plan de acción en materia de **acuerdos medioambientales**, presentado por la Comisión en julio de 2002⁽³⁵⁾ y que fue objeto de un dictamen del CESE⁽³⁶⁾, se indicaba como objetivo principal el de simplificar el marco regulador a través de una nueva **acción coordinada**, de conformidad con el mandato establecido por el Consejo Europeo de Lisboa y confirmado en las cumbres de Estocolmo, Laeken y Barcelona, al objeto de garantizar la seguridad jurídica y facilitar el dinamismo de los operadores económicos.

3.9.2 Además, la Comisión ya había puesto en marcha en 1996 los acuerdos medioambientales de carácter voluntario. Se trata de instrumentos de autorregulación y corregulación que tienen la ventaja de poder aprovechar la actitud de anticipación de la industria y de ofrecer soluciones eficaces y adecuadas a los problemas. Estos instrumentos garantizan una mayor rapidez de realización y permiten «mejorar los métodos legislativos, de manera que sean menos complejos, más flexibles y más cercanos y comprensibles para la ciudadanía de la Unión», así como «favorecer la adopción de acuerdos voluntarios medioambientales de nivel comunitario»⁽³⁷⁾.

3.9.3 El Comité destaca al respecto que «la Comisión debería comprobar siempre si los objetivos que se pretende lograr requieren efectivamente un marco reglamentario o si, por el contrario, resulta suficiente con la autorregulación o la corregulación. El Comité opina que, entre varias opciones, habrá que optar por aquella que garantice los mismos objetivos al menor coste y con las menores cargas administrativas» y garantice la mayor transparencia y participación posible a las partes interesadas⁽³⁸⁾.

3.9.4 Por lo que se refiere a la **etiqueta ecológica europea**, que las empresas pueden pedir en el contexto del Reglamento (CE) n° 1980/2000 para promover los productos con menor impacto medioambiental respecto de otros productos de la misma categoría y para dar a los consumidores informaciones claras y científicamente comprobadas sobre los productos, su eventual éxito podría verse atenuado por la proliferación de etiquetas comunitarias y de otras etiquetas ecológicas nacionales: la referencia a la adopción de diversos sistemas de etiquetado medioambiental (incluidas las declaraciones y autocertificaciones ecológicas) suscita reservas debido a la necesidad de prever instrumentos y mecanismos de supervisión a nivel nacional para evaluar su autenticidad. En este sentido, el Comité ya manifestó, en su dictamen sobre el nuevo Reglamento relativo a la etiqueta ecológica⁽³⁹⁾, su oposición a la «proliferación» de etiquetas ecológicas porque podían generar confusión entre los consumidores, además de la posibilidad de que contengan errores⁽⁴⁰⁾.

3.9.5 El Comité acogió con gran satisfacción⁽⁴¹⁾ la adhesión voluntaria al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), considerándolo como «un instrumento útil para perseguir el objetivo principal de promover

⁽³⁵⁾ COM(2002) 412 final — *Comunicación de la Comisión sobre los Acuerdos medioambientales a nivel comunitario en el marco del Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador».*

⁽³⁶⁾ DO C 61 de 14.3.2003, ponente: Sr. Gafo Fernández.

⁽³⁷⁾ DO C 61 de 14.3.2003.

⁽³⁸⁾ Dictamen exploratorio CESE 562/2007 fin — INT/347: *Simplificación del marco regulador del sector de las máquinas*, ponente: Sr. Iozia.

⁽³⁹⁾ Párrafo 3.2.4, DO C 296 de 29.9.1997, p. 77.

⁽⁴⁰⁾ Párrafo 95/2001, ponente Sr. Pezzini.

⁽⁴¹⁾ DO C 258 de 10.9.1999, ponente: Sr. Pezzini, y Dictamen CESE 1160/2006 — *Responder a los retos del cambio climático: el papel de la sociedad civil*, ponente: Sr. Ehnmark.

⁽³¹⁾ DO C 241 de 7.10.2002, ponente: Sra. Sánchez.

⁽³²⁾ COM(2005) 667 final.

⁽³³⁾ DO C 117 de 30.4.2004, ponente: Sr. Pezzini.

⁽³⁴⁾ DO C 294 de 25.11.2005, ponente: Sr. Braghin.

modelos de producción y consumo (desarrollo) sostenibles» y para «reconocer y recompensar a las organizaciones que van más allá del cumplimiento de las disposiciones legales mínimas y mejoran continuamente sus prácticas medioambientales»⁽⁴²⁾. Mediante la aplicación del EMAS, las distintas organizaciones e instituciones podrían explorar una manera específica de medir y reducir el impacto medioambiental de varias actividades, por ejemplo la energía, el uso de materiales y el desplazamiento en coche, ferrocarril o avión»⁽⁴³⁾.

3.9.6 En cuanto a la **responsabilidad social de las empresas**, representa, como ha subrayado el Comité en repetidas ocasiones⁽⁴⁴⁾, un factor que «puede contribuir positivamente al objetivo estratégico establecido en Lisboa» y que no puede disociarse de la noción de territorio socialmente responsable y de la *gobernanza* territorial de los cambios industriales, mediante «la creación y el desarrollo de nuevas empresas, nuevos perfiles profesionales y más y mejor empleo, manteniendo al mismo tiempo el modelo social europeo, orientado hacia la economía del conocimiento»⁽⁴⁵⁾ y a través de un planteamiento territorial integrado para fomentar la optimización de la protección del medio ambiente en las transformaciones económicas e industriales⁽⁴⁶⁾. Durante el período 2000-2005, los gastos de la UE en protección del medio ambiente alcanzaron una media anual aproximada del 1,7 % del valor añadido de la industria⁽⁴⁷⁾.

3.9.7 La **integración de los aspectos medioambientales en el proceso de normalización** europea ha sido examinada en repetidas ocasiones por el CESE⁽⁴⁸⁾, que se ha declarado «convencido de la necesidad de acelerar el proceso de normalización, procurando no sobrecargarlo, para garantizar el desarrollo de un mercado interior de elevada calidad en todos los aspectos, incluido el medioambiental. El objetivo consiste en que el proceso de normalización sea eficaz, poco costoso y no burocrático, y en adaptar preventivamente las capacidades institucionales de los Estados miembros».

3.9.8 El Comité reitera al respecto la necesidad de **complementariedad entre las reglamentaciones medioambientales vinculantes y las normas técnicas voluntarias**, que surgen por la mayor sensibilización con las cuestiones medioambientales y la calidad; insta además a que se promuevan códigos de conducta más flexibles que den lugar a procesos de normalización para las empresas, y para las PYME en especial, respetuosos con el medio ambiente.

⁽⁴²⁾ Los Consejeros del CESE se han pronunciado en repetidas ocasiones a favor de que su sede, al igual que la Comisión ha sugerido para sus edificios, sea sometida a una homologación en el marco del EMAS.

⁽⁴³⁾ DO C 318 de 23.12.2006 — *Responder a los retos del cambio climático: el papel de la sociedad civil*, ponente: Sr. Ehnmark.

⁽⁴⁴⁾ DO C 169 de 6.7.1992, sobre el Libro Verde — *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, ponentes: Sra. Hornung-Draus, Sra. Engelen-Kefer y Sr. Hoffelt; DO C 223 de 31.8.2005, sobre los *Instrumentos de información y evaluación de la responsabilidad social de las empresas en una economía globalizada*, ponente: Sra. Pichenot; DO C 325 de 30.12.2006, sobre el tema *Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas*, ponente: Sra. Pichenot.

⁽⁴⁵⁾ DO C 185 de 8.8.2006, ponente: Sr. Ehnmark.

⁽⁴⁶⁾ DO C 318 de 23.12.2006, dictamen, sobre el tema «*La gobernanza territorial de las transformaciones industriales: el papel de los interlocutores sociales y la contribución del programa marco para la innovación y la competitividad*» (dictamen de iniciativa), ponentes: Sr. Pezzini y Sr. Gibellieri.

⁽⁴⁷⁾ Actualmente el valor añadido de la industria representa el 22 % del PIB (los servicios el 71 %, la construcción el 5 % y la agricultura el 2 %), fuente: Eurostat.

⁽⁴⁸⁾ De 29.11.2001; Dictamen DO C 117 de 30.4.2004; y Dictamen DO C 74 de 23.3.2005, ponente: Sr. Pezzini.

3.9.9 En opinión del Comité, será importante también alinear los detalles específicos de las **contrataciones públicas** con los requisitos de protección y sostenibilidad del medio ambiente, tanto en obras públicas y concesiones como en los llamados «sectores excluidos».

4. Observaciones generales

4.1 El Comité considera que, dada la estrecha interconexión entre la problemática de la competitividad, de la energía y de los asuntos medioambientales, que tienen un impacto significativo en muchas industrias de productos básicos e intermedios e imponen reajustes estructurales importantes en el sector manufacturero, se necesita una estrecha coordinación y un planteamiento integrado de muchas políticas e instrumentos, a diversos niveles, junto con un esfuerzo continuo de simplificación y agilización burocrática, especialmente para las PYME.

4.2 Para garantizar la coherencia de las iniciativas individuales, mejorando al mismo tiempo la sostenibilidad y la competitividad, se necesita, en opinión del Comité:

- la participación equilibrada de todas las partes interesadas al objeto de crear un marco regulador estable y fiable en el que la competitividad, la energía y el medio ambiente vayan a la par;
- un equilibrio justo entre normalización, reglamentación y autorregulación voluntaria;
- mecanismos de apoyo que favorezcan el ajuste estructural y la búsqueda de nuevas tecnologías limpias y competitivas;
- la formación y la recualificación de las empresas, incluidos los ejecutivos y los trabajadores, para lograr cambios industriales sostenibles y generadores de nuevos puestos de trabajo y nuevas perspectivas de competitividad;
- una evaluación sistemática de impacto ex-ante y ex-post de los instrumentos reguladores y voluntarios y de las políticas dirigidas a garantizar su coherencia, eficacia y sostenibilidad;
- una mayor implicación de los consumidores, productores y distribuidores, tanto en las etapas iniciales de diseño como en las etapas posteriores de verificación y control de la aplicación y cumplimiento de las medidas correspondientes;
- una protección del mercado único europeo que permita comprobar la existencia real de igualdad de condiciones de competencia, incluyendo el respeto de las normas medioambientales, a nivel interno e internacional.

4.3 Las medidas para integrar las consideraciones medioambientales en las actividades industriales han permitido obtener resultados importantes: entre 1985 y 2000 han permitido realizar en la Unión Europea una reducción de las emisiones industriales de dióxido de carbono del 11 %, al tiempo que la producción en el sector crecía un 31 %⁽⁴⁹⁾ durante ese mismo período. Por otra parte, se ha observado un desacoplamiento total entre la producción y las emisiones de gases acidificantes y generadores de ozono, y un desacoplamiento relativo entre la producción y el consumo de energía y de materias primas.

⁽⁴⁹⁾ Véase EIPRO, Comisión, CCR, mayo de 2006.

4.4 El Comité está convencido de que la protección del medio ambiente puede ofrecer nuevas oportunidades de diálogo entre los interlocutores sociales y la sociedad civil, tanto a nivel interprofesional como sectorial, para poner en marcha procesos de cambios industriales sostenibles.

4.5 Es preciso dedicar más recursos a la investigación y desarrollo de nuevas concepciones que permitan resolver los problemas en su origen manteniendo niveles de producción y empleo de alta calidad, en lugar de recurrir a intercambios de certificados sin resolver los problemas reales.

4.5.1 El Comité cree que la consideración de una proyección a largo plazo y de planes de trabajo para abordar los desafíos que plantean los objetivos medioambientales permite —como en el caso de la plataforma europea del acero— perfeccionar y coordinar mejor los instrumentos y recursos disponibles, al objeto de aprovechar al máximo el acceso a la excelencia científica y a los conocimientos tecnológicos.

4.5.2 Las legislaciones nacionales para la aplicación de las directivas y reglamentos europeos deberían prever varios incentivos para fomentar la adopción de un nuevo enfoque a la hora de diseñar los productos, a fin de optimizar el reciclaje.

4.6 Las políticas de competitividad, energía y medio ambiente están estrechamente ligadas entre sí y tienen un impacto significativo, particularmente en muchas industrias de productos básicos e intermedios.

4.7 Para respaldar una industria que produzca de manera sostenible se precisa una participación equilibrada de todas las partes interesadas, al objeto de crear un marco normativo estable y fiable en el que la competitividad, la energía y el medio ambiente vayan a la par. Los asuntos que deben abordarse incluyen:

- la aplicación concreta de los principios para una mejor reglamentación;
- el cambio climático, particularmente la interacción con el sistema de comercio de emisiones;
- iniciativas para promover la eficiencia energética y las energías renovables;
- el buen funcionamiento de los mercados de energía, particularmente el mercado de la electricidad;
- la puesta en práctica de la estrategia temática relativa a la prevención y el reciclaje de residuos, y de la normativa correspondiente;

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

- una mejora de la eficacia en el uso de los recursos y la adopción de tecnologías medioambientales innovadoras.

4.8 En lo que se refiere a las políticas medioambientales que tienen como objetivo «bienes públicos locales» como, por ejemplo, la calidad del aire y los parques urbanos, es evidente que los cambios en la «calidad del medio ambiente» tienen repercusiones locales considerables en términos de costes de vivienda, empleo, capacidad de representación de las clases menos acomodadas para las decisiones de protección del medio ambiente y, por último, en su capacidad de aplicar las normas de eficacia para el ahorro energético.

4.8.1 En términos de empleo, si bien los puestos de trabajo obsoletos están siendo reemplazados en gran parte por puestos creados en los sectores público y privado, en el sector terciario la recualificación profesional en una perspectiva medioambiental requiere ingentes esfuerzos de formación y la puesta en práctica de una estrategia europea para la movilidad sostenible.

4.9 Al objeto de fortalecer la eficacia y el impacto positivo de las medidas de protección del medio ambiente, es necesario, en opinión del Comité, conferir una dimensión internacional a las acciones comunitarias de coordinación: en efecto, es importante que Europa pueda garantizar la máxima adhesión posible a los requisitos de protección del medio ambiente y a su cumplimiento, a través también de la incorporación en los acuerdos negociados de cláusulas medioambientales apropiadas para el respeto del medio ambiente. En particular, las normas del comercio internacional deberían contemplar el *dumping* ecológico⁽⁵⁰⁾ además del social, favoreciendo la transferencia de tecnologías medioambientales y la aplicación de la innovación ecológica a nivel mundial⁽⁵¹⁾.

4.10 A este respecto, sería necesario fomentar y apoyar iniciativas para definir planes de trabajo (*roadmaps*) ambiciosos pero realizables, al objeto de desarrollar pautas internacionales sectoriales de evaluación (*benchmarking*) para eficiencia energética y la reducción de emisiones nocivas, basadas en las mejores tecnologías disponibles (BAT⁽⁵²⁾).

4.11 La Unión Europea debe seguir insistiendo ante los países industrializados y los grandes países de economías emergentes —en particular China y la India— en la búsqueda de nuevas vías que lleven a todos los países hacia un desarrollo sostenible, lo que podría implicar una remodelación de la política comunitaria de cooperación al desarrollo⁽⁵³⁾.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁰⁾ Véase el Libro Verde «Mejorar el desmantelamiento de los buques», COM(2007) 269 final, de 22.5.2007.

⁽⁵¹⁾ Conclusiones del Consejo *Nuevo impulso a la política de medio ambiente de la UE*, 28.6.2007.

⁽⁵²⁾ BAT = Best Available Technologies.

⁽⁵³⁾ Véanse las evaluaciones de impacto de sostenibilidad (*Sustainability assessment impact* — SIA) en el ámbito de los acuerdos AAE con los países ACP (véase Dictamen exploratorio REX/189 — DO C 65 de 17.3.2006, ponente: Sr. Pezzini, coponente: Sr. Dantin).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Promover la solidaridad entre las generaciones»

COM(2007) 244 final

(2008/C 120/16)

El 20 de junio 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

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Promover la solidaridad entre las generaciones».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. JAHIER).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 106 votos a favor, 21 votos en contra y 28 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El principio de la solidaridad entre las generaciones es una de las claves estructurales del modelo social europeo que, dadas las consecuencias de los desequilibrios demográficos, exige nuevos esfuerzos y soluciones que permitan reforzarlo en el marco de los nuevos y necesarios equilibrios económicos. El mantenimiento de este principio de la solidaridad intergeneracional requiere por lo tanto un enfoque activo, y a todos los niveles, por parte de los poderes públicos y el protagonismo de todos los agentes sociales con vistas a garantizar unos buenos servicios sociales de interés general para las familias, los jóvenes y todas las personas que no sean autosuficientes, y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y de seguridad social.

1.2 Sobre todos estos argumentos —y, en particular, sobre la conciliación entre la vida profesional y la familiar, la promoción de la igualdad de oportunidades y el fomento del empleo, con especial atención al empleo femenino— ya se ha expresado recientemente el CESE en una serie de dictámenes ⁽¹⁾ cuyas recomendaciones recoge y reformula en su integridad el presente dictamen, tanto en su componente analítico como en sus propuestas.

1.3 Aunque la Comunicación de la Comisión lleve por título «Promover la solidaridad entre las generaciones», su contenido se centra esencialmente en los problemas de las familias, y se relaciona también con la novedosa Alianza para las Familias, recientemente decidida por el Consejo Europeo. La actual dinámica comunitaria reflejada en la Alianza para las Familias no es ninguna novedad, aunque es indudable que, tras una larga interrupción, retoma una cuestión importante y, como afirma la propia Comunicación, constituye «el primer paso de una

respuesta europea a los retos que plantea el cambio demográfico». Así pues, el presente dictamen gira en torno a estos problemas.

1.4 El Parlamento Europeo adoptó en 1983 una resolución sobre la política familiar europea, imprimiendo por primera vez una notoriedad europea a la política familiar y permitiendo, sobre todo, la apertura al año siguiente de una línea presupuestaria para la promoción de las actividades en favor de las familias.

1.5 En 1989 se celebró la primera reunión del Consejo de Ministros de la Familia, que adoptó importantes medidas basándose en las propuestas de la Comisión Europea. De este modo, se solicitó a la propia Comisión la creación de un Observatorio europeo de la situación social, la demografía y la familia —en la actualidad, Observatorio de la demografía y la situación social—, y la creación de un grupo de funcionarios nacionales de alto nivel en el ámbito de la familia. Por último, la Comisión creó un Grupo interservicios sobre la dimensión familiar de las distintas políticas comunitarias. En aquella ocasión, el Consejo decidió también la institucionalización de los contactos con las organizaciones familiares y con el intergrupo «Familia y protección de la infancia» del Parlamento Europeo.

1.6 El Parlamento aprobó nuevas resoluciones en 1994, 1999 y 2004, y en 1988 se constituyó el intergrupo «Familia».

1.7 Sin embargo, la crisis que tuvo lugar en 1998 en torno a las líneas presupuestarias y su fundamento jurídico también puso fin a la línea dedicada al apoyo a las familias.

1.8 La Comunicación que ahora se examina continúa la reflexión que inició la Comisión en torno al tema de la demografía en su Libro Verde de 2005 sobre los retos demográficos ⁽²⁾ y que, posteriormente, se materializó en la Comunicación «El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad» ⁽³⁾. Este documento se inscribe además en una

⁽¹⁾ Por citar únicamente los dictámenes más importantes, véanse los siguientes: Dictamen del CESE de 16 de diciembre de 2004 sobre las «Relaciones entre generaciones» (ponente: Sr. BLOCH LAINÉ), DO C 157 de 28.6.2005; Dictamen del CESE de 14 de marzo de 2007 sobre «La familia y la evolución demográfica» (ponente: Sr. BUFFETAUT), DO C 161 de 13.7.2007; Dictamen del CESE de 14 de marzo de 2007 sobre «El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población» (ponente: Sra. FLORIO), DO C 161 de 13.7.2007; Dictamen del CESE sobre «El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada» (ponente: Sr. CLEVER), julio de 2007.

⁽²⁾ COM(2005) 94 final.

⁽³⁾ COM(2006) 571 final, sobre la que el Comité ya se ha pronunciado en un dictamen exploratorio, elaborado a instancias de la Presidencia alemana y titulado «La familia y la evolución demográfica» (ponente: Sr. BUFFETAUT), DO C 161 de 13.7.2007.

iniciativa institucional más amplia, emprendida por la Presidencia alemana con las conclusiones del Consejo Europeo de primavera y que culminó con las conclusiones del Consejo de Ministros sobre la Alianza para las Familias de 30 de mayo de 2007, recogidas posteriormente en las conclusiones del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007.

1.9 La Comunicación recuerda que en Europa existen fundamentalmente tres tipos de intervención en apoyo a la familia: la compensación de los costes, directos e indirectos, relacionados con la familia; los servicios de apoyo a los padres para la custodia y educación de los hijos y para la atención de las personas dependientes y, por último, la adaptación de los horarios y condiciones de trabajo y empleo, y la organización del acceso a los servicios sociales locales de interés general. Estas cuestiones se han desarrollado de manera muy distinta en cada uno de los Estados miembros, en función de las opciones políticas y los objetivos marcados por éstas. Si la Comisión cree que es difícil señalar cuáles son las políticas más eficaces, sí subraya en cambio que algunos Estados (los países escandinavos) han encontrado una combinación de políticas que respaldan la conciliación entre las vidas profesional y familiar, y la igualdad entre los hombres y las mujeres, de manera que favorecen al mismo tiempo una elevada tasa de fecundidad y un nivel igualmente sostenido de empleo femenino.

1.10 Aunque las políticas familiares son, en su sentido más estricto, competencia exclusiva de los Estados miembros, la Comisión recuerda que la Unión Europea siempre ha pretendido tener en cuenta en su acción política la dimensión familiar y la calidad de vida de sus miembros. Además, la conciliación entre la vida familiar y profesional se ha convertido en uno de los ejes fundamentales de las políticas comunitarias de empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa.

1.11 La Comunicación de la Comisión procede posteriormente a esbozar las características de la Alianza europea para las Familias y la correspondiente acción comunitaria de apoyo. Se prevé, en particular, la creación de un grupo de alto nivel de expertos gubernamentales sobre las cuestiones demográficas, la organización de foros y redes no sólo de ámbito europeo, sino también nacional, regional y local, la institución de un observatorio de buenas prácticas en el seno de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo y, por consiguiente, la creación de una serie de dispositivos de investigación centrados específicamente en el Séptimo Programa Marco. Por último, la Comisión pretende movilizar recursos de los Fondos Estructurales europeos para apoyar la igualdad de oportunidades y la conciliación entre la vida familiar y profesional.

2. Constataciones y desafíos

2.1.1 La solidaridad entre las generaciones es, sin lugar a dudas, una cuestión bastante amplia y compleja que se inscribe en un marco más general: el que constituyen los desafíos planteados por las diversas transformaciones que se están produciendo en el ámbito social, económico e internacional —como el envejecimiento de la población—, que tendrán un impacto duradero en la vida futura de los ciudadanos europeos y, especialmente, en las condiciones laborales y sociales. La Comisión observa en su Comunicación que la Estrategia de Lisboa ofrece

las bases para la modernización de la política familiar mediante la promoción de la igualdad de oportunidades y, sobre todo, una mejor conciliación de las vidas profesional y familiar o privada, lo cual se traduce en una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo. Esta conciliación se pone también de manifiesto en las directrices integradas de crecimiento y empleo, según las cuales la política de empleo debería adaptarse a las condiciones de la vida familiar y a los cambios que en ella tienen lugar en las distintas fases de la vida. El método abierto de coordinación relacionado con la protección y la participación sociales hace hincapié en la mejora de la situación de los niños pobres y de sus familias, el apoyo a la asistencia de larga duración a las personas dependientes y la modernización de los sistemas de pensiones.

2.1.2 El encuentro intergeneracional que tiene lugar y se desarrolla en el seno de la familia se ha convertido, también en Europa, en un desafío de enorme alcance. La familia es un ámbito privilegiado donde se ejerce fisiológicamente la solidaridad de género y del ciclo vital. Las transformaciones sociales han dado lugar a una gran diversidad de estructuras familiares. A la hora de planificar las medidas se deberán tener en cuenta todas y cada una de las distintas situaciones familiares, en el respeto del principio de subsidiariedad y las legislaciones nacionales (*).

2.1.3 Los informes más recientes sobre la situación sociodemográfica en los distintos países señalan un aumento en el número de núcleos familiares y una disminución de su tamaño. Al mismo tiempo, la estructura de las familias se transforma a una velocidad mucho mayor que antes por la disminución de los matrimonios (el número de matrimonios ha descendido desde los 8 por 1 000 habitantes en los años 60 hasta los 5,1 por 1 000 de 1999) y por el incremento de la edad en que se contrae matrimonio, de las separaciones y divorcios, del número de personas que viven solas y de los hijos nacidos fuera del matrimonio. A este respecto, el número de niños que viven en una familia monoparental en la UE ha aumentado en un 50 % desde 1983, de modo que, en la actualidad, el 13 % de los niños de la Unión vive en una familia con un solo progenitor (Gran Bretaña registra el valor máximo con un 25 %) (**). Cada vez es mayor el número de niños que viven en grandes familias, con abuelos y hermanastros procedentes de las anteriores familias de los progenitores; igualmente, aumenta la adopción de niños no europeos y, con la inmigración, han aparecido nuevas culturas familiares.

2.1.4 La tasa de fecundidad en Europa ronda en la actualidad los 1,45 hijos por mujer, por lo que se sitúa bastante por debajo del índice de renovación demográfica. Los niveles más bajos se encuentran en los países mediterráneos y en la Europa del Este. El declive de la natalidad es un fenómeno casi universal dentro de la Unión Europea, donde se registra, desde los años sesenta, una caída superior al 45 %.

(*) Véase el Dictamen del CESE, de 31.1.2006, sobre el «Libro Verde sobre la legislación aplicable y la competencia en asuntos de divorcio», ponente: Sr. Retureau (DO C 24 de 31.1.2006), en el que se afirma que «el Libro Verde propone, con gran prudencia, no elegir la vía de la armonización del Derecho sustantivo».

(**) Eurostat, *Population in Europe*, 2005. Aunque la distribución de las familias monoparentales en la Unión Europea difiere bastante dependiendo de cada país (en Italia es menos frecuente que en Suecia), la composición por sexos es prácticamente idéntica en todos los Estados (predominan claramente las mujeres), con la única excepción de Suecia, donde el 26 % de los progenitores solos con hijos son varones.

2.1.5 Por lo tanto, nuestras sociedades tienen cada vez menos jóvenes y niños, y más pensionistas y ancianos en general. En 1950, el 40 % de la población de la UE-25 tenía menos de 25 años. En 2000, esta cifra se situaba ya en un 30 %, mientras que en 2025 descenderá hasta el 25 %. Por el contrario, en 1950, sólo una de cada 10 personas tenía más de 65 años, mientras que en 2000 esta proporción era de una de cada seis y en 2025 se aproximará a una de cada cuatro. Estas cifras denotan unas transformaciones profundas en la estructura del consumo, en las necesidades de vivienda y asistencia, en los comportamientos sociales y en las propias prioridades de las políticas públicas.

2.1.6 Es cierto que hoy en día, gracias a los distintos modelos de seguridad social que existen en Europa, las condiciones de trabajo y los avances médicos, la mayor parte de las personas ancianas puede vivir bastante más años y con una renta relativamente confortable. No obstante, existen graves problemas de pobreza que afectan al menos a una de cada seis mujeres mayores de 65 años y, en general, a una cuarta parte de los ancianos que viven solos⁽⁶⁾. Por lo general, el problema de la pobreza y la discriminación de las mujeres de edad avanzada son consecuencia de la deficiencia, o inexistencia, de su vida profesional. Esta situación se agrava obviamente en el caso de las personas mayores de 70 y 80 años, con lo que se crea una carga cada vez más insostenible para las familias si el sistema público de servicios sociales y asistencia no logra prestar estos servicios de manera suficiente.

2.2 Según el Eurobarómetro⁽⁷⁾, el 97 % de los europeos considera que la familia es uno de los aspectos más significativos de sus vidas, únicamente por detrás de la salud. La opinión positiva de los europeos es aún más importante si se les pregunta su opinión en clave de futuro⁽⁸⁾. La importancia de la familia es evidente cuando se necesita ayuda: el 70 % manifiesta recurrir a su pareja, mientras el 25 % acude a otro miembro de la familia, especialmente en caso de enfermedad (88 %), consejo (78 %) o dinero (68 %).

2.3 Las familias europeas viven cada vez más en la periferia de las grandes ciudades. Sin embargo, este modelo oculta grandes diferencias según los grupos de edad: las personas muy ancianas y los jóvenes se ven obligados en mayor medida a vivir en las grandes ciudades, mientras que las familias con hijos y las personas en edad de jubilación tienden a mudarse a centros más pequeños. Esta distinta ubicación en función del grupo de edad

⁽⁶⁾ Aquí, la pobreza se calcula en proporción a los niveles de renta de cada Estado miembro, de manera que resulta inferior en algunos de los nuevos Estados miembros (por ejemplo, en Polonia es apenas del 6 %, mientras que es bastante más alta en otros países como Irlanda (44 %), Grecia (33 %), Portugal (30 %), Bélgica (26 %) o Gran Bretaña (24 %). *La realidad social en Europa*, documento de consulta encargado por el BEPA «Bureau of European Policy Advisers», marzo de 2007.

⁽⁷⁾ Véase Número Especial Eurobarómetro 273, *European Social Reality*, febrero de 2007.

⁽⁸⁾ Véase, a este respecto, el libro «*Valori a confronto*», de R. Gubert y G. Pollini, Milán 2006, que se basa en los datos del estudio «*European Values Study*», realizado por diversas universidades europeas entre 40 000 ciudadanos de 33 países europeos (a los 27 Estados miembros de la UE se añaden algunos países miembros del Consejo de Europa). Véase también el estudio «*The demographic future of Europe*», elaborado por el Instituto Robert Bosch, en colaboración con el Instituto Federal alemán de estudios demográficos, donde las entrevistas a 34 000 ciudadanos de 14 países europeos confirman el fuerte apego de los europeos a la institución familiar.

tiende a generar nuevos problemas en términos de gestión de servicios y de cohesión social en las grandes áreas metropolitanas; este fenómeno se ve acentuado además por los movimientos migratorios, más importantes por lo general en aquellas ciudades donde se necesita una mayor cantidad de mano de obra.

2.4 Por lo que respecta a la edad de la población, el porcentaje de europeos con más de 65 años ha aumentado hasta llegar al 17,2 % en 2005 (UE-15). Por su mayor longevidad, las mujeres son el sexo predominante en el grupo de edad, cada vez más numeroso, de la población anciana y representan en todos los países europeos más del 50 % de la población con edad superior a los 65 años.

2.5 En lo referente a la pobreza, ésta afecta a cerca de 72 millones de personas en la UE-25 (es decir, al 15 % de su población), mientras que 26 millones de personas rozan este umbral de riesgo⁽⁹⁾. De éstas, cerca de 12 millones son ancianos. El 9 % de la población de la Unión Europea ha vivido en una familia con pocos ingresos durante dos de los últimos tres años de su vida. El riesgo de pobreza se concentra principalmente en las familias con más hijos. Aproximadamente el 20 % de los 94 millones de jóvenes de menos de 18 años en Europa está expuesto al riesgo de pobreza y, en las últimas tres décadas, el índice de pobreza infantil ha crecido en todos los Estados miembros de la Unión, superando en la actualidad el de la población total. Esta situación es especialmente grave en el caso de las familias monoparentales, aquellas que sufren situaciones de desempleo o subempleo de larga duración y las familias numerosas. Los hijos de las familias pobres sufren privaciones y grandes desventajas, tienen más problemas de salud y sus resultados escolares son peores, con el evidente coste social, económico y político que ello acarrea de cara al futuro. Esta indiferencia hacia los derechos de los niños es el caldo de cultivo de la delincuencia que sufren los niños, la explotación y el tráfico de menores.

3. Observaciones generales

3.1 A pesar de todo lo señalado en la introducción, las instituciones de la Unión Europea han encontrado hasta ahora graves dificultades para considerar la familia una estructura social que desempeña un papel esencial en la sociedad contemporánea y que, por lo tanto, merece ser objeto de un mayor interés por parte de la UE.

3.2 Si bien en el panorama internacional y europeo abundan las declaraciones oficiales por parte de los organismos públicos más variados —que atribuyen a la familia un papel fundamental en la sociedad—, en el plano concreto Europa no parece haber incluido hasta ahora la familia entre sus prioridades, que se basan fundamentalmente en dos pilares: las fuerzas del libre

⁽⁹⁾ Cálculo efectuado sobre la base de un umbral de pobreza equivalente al 60 % de la renta media. Situación social en Europa 2004 y Eurostat 2003. Véase también el último informe sobre la situación social en Europa 2005-2006, publicado en la primavera de 2007 por la Comisión, que gira en torno al tema del equilibrio intergeneracional en una Europa que envejece.

mercado y de la competencia, por un lado, y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, por el otro. La referencia a estos dos pilares es evidente, por ejemplo, en la Estrategia de Lisboa y en la Agenda social 2005-2010.

3.3 En líneas generales, la Comisión Europea aborda el tema de la familia en los capítulos de la política social, el empleo y la igualdad de oportunidades ⁽¹⁰⁾. Sin embargo, en numerosos documentos relacionados con aspectos como la juventud, los derechos de los niños o la formación, la norma es que la propia noción de familia esté casi siempre ausente y que el enfoque esté orientado predominantemente hacia la única perspectiva de los derechos individuales o de la percepción de las personas como sujetos económicos. Es raro que se considere a la persona en su dimensión relacional, que la concibe ante todo como parte de una familia y del sistema de relaciones sociales que gira en torno a ella. Mientras tanto, la familia continúa desempeñando un papel predominante a la hora de apoyar el proceso de crecimiento de la persona, acompañarla en su inserción social y laboral y, en numerosas ocasiones, hacerse cargo de ella durante la enfermedad, así como durante las eventuales condiciones, provisionales o permanentes, de discapacidad y dependencia. Los servicios sociales y de asistencia dispensados por las administraciones públicas, el sector privado o el social siguen siendo fundamentales, especialmente a la hora de promover la conciliación entre las vidas profesional y familiar, y luchar contra la pobreza familiar y el desempleo en la familia, así como para apoyar y ayudar a aquellas familias que sufren los efectos de las enfermedades, el abuso del alcohol y la droga, los problemas educativos y la violencia familiar. Estos servicios no pueden constituir por sí solos una respuesta que sustituya las necesidades emocionales y afectivas de la persona, ya sea ésta quien recibe los cuidados o quien los dispensa ⁽¹¹⁾.

3.4 En cualquier caso, parece que la demanda de los ciudadanos europeos para que se preste una atención cada vez mayor a la familia está siendo atendida de manera bastante positiva por la Presidencia alemana de la UE, que ha propuesto una «gran alianza» interinstitucional al objeto de favorecer políticas coordinadas que puedan contrarrestar la disminución de los nacimientos y el aumento de la tercera edad. Así pues, se ha venido registrando en los dos últimos años un nuevo impulso que afecta a todas las instituciones de la Unión y se caracteriza por un planteamiento más sistemático, estratégico y prospectivo que, por lo tanto, entraña un mayor potencial.

3.5 Esto es evidente cuando se tienen en cuenta las importantes disposiciones recogidas en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en lo referente a la familia ⁽¹²⁾,

⁽¹⁰⁾ Las cuestiones relativas a la familia se confían a la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Es posible consultar documentos específicos en el portal de la Alianza Europea para las Familias: http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_en.html. No obstante, cabe lamentar la imposibilidad de acceder a la totalidad del importante trabajo realizado por el mencionado Observatorio de la Familia, creado en 1989, en los años anteriores a 2000, así como a las importantes actividades que se han llevado a cabo durante más de una década.

⁽¹¹⁾ Susy Giullari e Jane Lewis, *The adult Worker Model Family, Gender equality and care*; Política social y de desarrollo, Documento de programa nº 19, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), abril de 2005.

⁽¹²⁾ Se trata de los artículos 7, 9, 14, 24.3, 33 y 34.

aunque, con motivo de la revisión de los Tratados de la Unión Europea, habría sido deseable la introducción de una referencia al «apoyo de la vida familiar» en el artículo 3, dedicado a los objetivos de la Unión Europea.

3.6 El CESE valora muy positivamente la Comunicación de la Comisión, que ofrece una agenda operativa concreta para dotar de contenido a la prevista Alianza para las Familias. Se trata de una plataforma constructiva que hace suyas algunas de las orientaciones ofrecidas por el CESE y que, en términos generales, se han venido formulando en los últimos años, con objeto de responder a los desafíos que plantea el cambio demográfico, respaldar la cooperación y la asociación entre los distintos interlocutores, dar una mejor respuesta a las necesidades que entraña para las familias la atención de los hijos o de otras personas dependientes y conciliar mejor las vidas profesional y familiar o privada, invirtiendo también de modo decisivo en un sistema de servicios infantiles y familiares de calidad que contribuya a reactivar una solidaridad intergeneracional nueva y más sólida.

3.7 Sin embargo, cabe lamentar el hecho de que, como consecuencia de la falta de apoyo de algunos Estados miembros, no se haya podido aplicar en este ámbito el método abierto de coordinación, que habría dotado a la Alianza de un mayor peso estratégico y estructural. De cualquier modo, el CESE reconoce que esta Comunicación brinda escasas posibilidades para desarrollar una plataforma orgánica, sin perjuicio de un posible desarrollo posterior basado en una coordinación más explícita.

3.8 Por lo tanto, se trata de velar por que, tras el decisivo impulso imprimido por la Presidencia alemana de la Unión, esta nueva línea de trabajo no se vea marginada. En el marco de la nueva y creciente atención que las distintas instancias europeas prestan a las cuestiones sociales y al bienestar de los ciudadanos, la familia comienza a convertirse en un nuevo foco de interés, reflexión y acción. Estas primeras y tímidas aperturas deben reforzarse y extenderse progresivamente gracias a un plan de trabajo articulado que debería concluirse coincidiendo con el tercer Foro demográfico europeo, cuya celebración está prevista para 2010.

3.9 En términos más generales, se trata de mostrar pragmatismo y reconocer la contribución práctica y fundamental que las familias continúan garantizando a nuestras sociedades y a la atención concreta de las personas en cualquier etapa de sus vidas, teniendo también presente desde este punto de vista tanto la utilidad social y económica como el posible e insostenible aumento de los costes —ante todo, por lo que respecta a los servicios de bienestar— a que deben hacer frente las familias cuando no cuentan con apoyos ni incentivos adecuados para desempeñar su papel.

3.10 Desde esta perspectiva, los interlocutores sociales ya asumen, a distintos niveles, una función considerable. Con motivo de su primer programa de trabajo conjunto 2003-2006, los interlocutores sociales europeos presentaron una serie de acciones relacionadas con la igualdad de oportunidades en las que se hacía una referencia particular a la conciliación entre vida

familiar y vida profesional, así como a otras cuestiones afines. Su segundo programa para 2006-2008 se basa ya en un amplio análisis de los principales retos del mercado laboral ⁽¹³⁾. El CESE anima a los interlocutores sociales a continuar en esta dirección.

3.11 Hay que considerar en todo momento la dimensión estructural que reviste el papel de producción y reproducción del capital social y relacional, algo que se percibe cada vez más como un aspecto fundamental para el bienestar de las personas y del conjunto de la sociedad. El tiempo que se dedica a los hijos y a la familia es un tiempo que ciertamente se resta a la propia carrera, pero también es una inversión en la atención o la formación de las personas y, por lo tanto, debe ser reconocido y valorado. Así pues, hay que sopesar la posibilidad de acompañar las medidas ya existentes (transferencias, desgravaciones fiscales, permisos parentales, etc.) con algún tipo de reconocimiento en el ámbito de las pensiones del tiempo dedicado al cuidado de miembros de la familia dependientes ⁽¹⁴⁾, con lo que se evitaría que la solidaridad entre generaciones generara una deuda diferida (en forma de pensiones inadecuadas y el consiguiente aumento del riesgo de pobreza), que gravaría sobre todo a las mujeres.

3.12 De este modo, hay que considerar también la dimensión de una utilización gratuita del tiempo, algo difícil de contabilizar y, por lo tanto, a menudo invisible que, no obstante, incide profundamente en la calidad de la vida social, aspecto éste cada vez más buscado y apreciado por la mayor parte de las personas.

3.13 Por todo ello, hay que poner de manifiesto una valoración social distinta —explícita y positiva— en relación con esta dimensión estructural y fundamental de las personas, originaria y generativa del vínculo social, para que ello se traduzca en un mejor desarrollo y adecuación de todas aquellas condiciones de entorno y de servicios que puedan materializar las expectativas de crear una familia propia, tener el número deseado de hijos y poder dispensar con serenidad cuidados a las personas queridas.

4. Observaciones específicas

4.1 La Comunicación de la Comisión establece alguna líneas de trabajo positivas y bien estructuradas por lo que respecta a las intenciones y las primeras aplicaciones (como es el caso de la creación de un grupo de alto nivel de expertos gubernamentales sobre las cuestiones demográficas). El CESE apoya estas líneas de trabajo, propugna su desarrollo y espera que se les dé constantemente la publicidad adecuada y que se divulguen los progresos registrados para garantizar así la mayor participación posible en este proceso.

⁽¹³⁾ Los interlocutores sociales europeos enviaron en julio de 2007 una carta al Comisario Špidla en la que manifestaban su voluntad de examinar la directiva sobre los permisos familiares y la situación en que se encuentra la conciliación entre las vidas profesional y familiar en la UE. Con este fin, las distintas organizaciones han creado un grupo de trabajo común con el propósito de presentar un informe ante la Cumbre social de la UE que se celebrará en marzo de 2008.

⁽¹⁴⁾ Véanse por ejemplo las nuevas medidas previstas en Finlandia, donde los interlocutores sociales negociaron en 2003 una importante reforma del sistema de pensiones, posteriormente aprobada por el Parlamento en 2004, y que entró en vigor en 2005. Para más información, véase la versión inglesa del sitio: www.tyoelake.fi.

4.2 Por lo que respecta al compromiso positivo de los agentes locales y regionales, que entraña una importancia particular dado el papel cada vez más significativo y central que estas instituciones desempeñan a la hora de prestar servicios sociales y llevar a la práctica experimentos eficaces, parece oportuno no sólo que se aliente la organización de foros locales y regionales, sino que se invite también a la Comisión a que asuma un papel proactivo y a que, en colaboración con las partes interesadas, elabore y respalde un plan articulado de foros e iniciativas en todos los países de la Unión con el fin de garantizar la máxima participación en el proceso.

4.3 El CESE considera que se debe apoyar la creación de un Observatorio de buenas prácticas sobre políticas familiares en el seno de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, y recomienda que esta iniciativa se inscriba en el marco de una estrecha consulta con los agentes de la sociedad civil, y en particular con las asociaciones familiares, en las distintas fases del proceso, tanto a la hora de identificar estas buenas prácticas como en las etapas concretas de cotejo y reflexión.

4.4 Posteriormente, será necesario mostrarse vigilante para evitar que el enfoque principal de este observatorio se limite a cuestiones meramente familiares relacionadas con la vida laboral y para orientarlo, más bien, a reconocer de manera concreta tanto las necesidades de la familia y las generaciones, como la oferta y el gasto destinados a proteger y promover el desarrollo de nuevas solidaridades intergeneracionales. De este modo, se contribuiría a poner de manifiesto la situación en que se encuentran las infraestructuras de ciudadanía social existentes en la actualidad en los países de la Unión ⁽¹⁵⁾.

4.5 Por lo que respecta a la investigación, el CESE sugiere unas pautas de trabajo específicas basadas en:

- el papel y el impacto que tienen las políticas fiscales (por lo que respecta tanto a las transferencias como a las deducciones y desgravaciones fiscales) practicadas por diversos países de la Unión en el apoyo o la penalización de la vida familiar y, en particular, en todo lo relativo a los hijos (nacimiento, cuidados y educación) y a las personas adultas a cargo de cada núcleo familiar, la conciliación entre las vidas profesional y familiar, el empleo femenino y un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares entre los hombres y las mujeres;

- las políticas y las acciones en el campo de la tercera edad activa, habida cuenta de que cada vez es mayor el tiempo que transcurre entre el momento de la jubilación y la situación de dependencia por enfermedad o edad avanzada, y teniendo presente el número creciente de iniciativas, esfuerzos y compromisos de las personas mayores en las actividades sociales y culturales dentro de sus comunidades, algo que mejora la calidad del capital social en su conjunto;

⁽¹⁵⁾ Véase el dictamen del CESE de 10 de diciembre de 2003 sobre la *Agenda de política social* (ponente: JAHIER), DO C 80 de 30.3.2004.

— las perspectivas de vida, para averiguar si, teniendo en cuenta la evolución ⁽¹⁶⁾ actual de la esperanza de vida, es posible encontrar una estructura que presente mayor movilidad y más alternativas: de este modo, la inversión familiar y los intervalos de tiempo destinados al cuidado de los hijos o de otras personas que precisan atención, o a la propia formación, dejarían de considerarse una excepción afortunada o de conllevar una inevitable penalización de la carrera, en particular, para las mujeres, sino que pasarían a ser progresivamente una situación normal y corriente para la mayor parte de los hombres y las mujeres que así lo desearan ⁽¹⁷⁾;

— en este contexto, los análisis deberán al mismo tiempo tener en cuenta el hecho de que el considerable incremento del número de familias monoparentales que se ha señalado más arriba puede dar lugar a una vejez en soledad, en la que los gastos obligatorios serán más onerosos y a cuyo nivel de vida podría afectar gravemente una estructura móvil del ciclo de vida. Asimismo, será preciso estudiar qué medidas deberán adoptarse para que la cuantía de las jubilaciones pueda garantizar a todo el mundo un nivel de vida digno, tomando en consideración también la perspectiva de la individualización de la pensión de jubilación de cada miembro de la familia;

— las repercusiones de la pobreza infantil y sus costes para la sociedad (incluidas la trata de menores y la violencia que sufren los niños); el apoyo a las familias que sufren la pobreza, la enfermedad, el abuso del alcohol y la droga, los trastornos mentales, la violencia familiar y los problemas educativos; y la emancipación y los obstáculos que encuentran los jóvenes de ambos sexos a la hora de crear una familia.

4.6 Existen además dos ámbitos, todavía poco estudiados, a los que, a juicio del CESE, la Comisión debería prestar una atención mayor y más significativa en el ámbito de esta estrategia:

— las políticas domésticas, que sustancialmente se conciben todavía en el marco de un ciclo de vida donde prevalece absolutamente la parte dedicada al trabajo, aun cuando esto no parece corresponderse ya con la realidad actual ⁽¹⁸⁾. En este orden de cosas, hay que centrarse particularmente en el ámbito de la vivienda social, ya sea en referencia al desarrollo de refugios familiares o al derecho, y la posibilidad concreta, de muchas personas dependientes de vivir en casa;

— la situación de las personas con discapacidad o en condiciones de gran dependencia que, frecuentemente, residen en su propio domicilio o en el domicilio de sus familias, plantea

un reto tanto para la creación de unos servicios sociales y unos productos que permitan ayudarlas a vivir de manera autónoma en sus propias casas, como a la hora de afrontar la soledad de las personas y las familias, algo de lo que somos conscientes únicamente cuando estalla una tragedia social.

4.7 La propuesta recientemente formulada por un amplio grupo de organizaciones familiares de ámbito europeo a las distintas instituciones europeas es merecedora de una atención particular ⁽¹⁹⁾. En esta propuesta se solicita la revisión de los tipos de IVA para los artículos de la primera infancia, comenzando por los pañales para niños. A este respecto, la Comisión ya llegó a un compromiso político el 19 de julio de 2006 para presentar una propuesta de revisión de la Sexta directiva y, en especial, del anexo H de la Directiva 2006/112/CE, que recoge una lista de aquellos productos y servicios para los que los Estados miembros cuentan con la autorización de aplicar eventualmente un tipo reducido no inferior al 5 % ⁽²⁰⁾. Estos artículos entrañan un coste que, por lo general, incide de manera muy significativa en los presupuestos familiares en toda Europa. El CESE apoya esta propuesta, que podría convertirse en una manera concreta, dentro de las competencias de la Unión Europea, de alentar a los Estados miembros a apoyar económicamente a las familias de todo tipo.

4.8 Por último, parece oportuno señalar dos líneas específicas de trabajo:

— la necesidad de aplicar de manera transversal los aspectos de la familia («*family mainstreaming*») en las diversas políticas de la Unión, con el fin de tener presentes de manera sistemática tanto el impacto en las familias de las medidas que se llevan a la práctica como la dimensión familiar en los distintos sectores de acción social y económica de la Unión. A este respecto, el CESE considera oportuno que la Comisión reactive el grupo Interservicios, creado en 1989 y desaparecido posteriormente, una medida que le permitiría principalmente coordinar su actuación en esta materia;

— la necesidad de llevar a cabo una consulta sistemática con los ciudadanos europeos y, en particular, con las asociaciones familiares para mejorar la valoración constante de las medidas adoptadas y conseguir una divulgación más correcta y eficaz de la información, a la vez que se apoya este proceso tanto en el plano económico como mediante el establecimiento de procedimientos y sedes adecuados. En este orden de cosas, el CESE puede revelarse como un foro óptimo para dar a esta tarea una estabilidad estructural.

⁽¹⁶⁾ Una evolución que, hoy por hoy, prevé por lo general una sucesión absolutamente rígida de fases para el crecimiento, la formación y la inserción —difícil y prolongada— en el mundo laboral, algo que tiene inevitables consecuencias para el espacio de tiempo que se dedica a la familia y a la posible natalidad, y que posteriormente, con la madurez, plantea la necesidad de hacer frente a la doble carga que suponen el apoyo a los hijos y el cuidado de los familiares ancianos dependientes.

⁽¹⁷⁾ Para ello, es imprescindible alentar y ampliar las líneas de investigación ya previstas por la Fundación de Dublín.

⁽¹⁸⁾ En este orden de cosas, véase el Dictamen sobre el tema «La vivienda y la política regional» (ponente: Sr. Grasso; copONENTE: Sra. Prud'homme) (DO C 161 de 13.7.2007).

⁽¹⁹⁾ El pasado 15 de marzo, con ocasión de la Jornada internacional de la familia, la ELFAC (Confederación europea de familias numerosas), junto con otras muchas organizaciones como la COFACE, presentó ante los responsables de las instituciones un llamamiento titulado «*Need for reduced VAT on essential items for child raising*» (La necesidad de reducir el IVA aplicable a los artículos básicos para criar a los hijos). Más documentación e información en el sitio: www.elfac.org.

⁽²⁰⁾ Algunos Estados miembros aplican ya en la actualidad un tipo de IVA reducido a los pañales para niños, aunque es necesario adoptar una decisión más significativa que abarque la totalidad de los productos para la primera infancia, desde los destinados a la alimentación hasta la ropa, que en la actualidad están gravados con los tipos máximos.

5. Conclusiones

5.1 El tema de la solidaridad intergeneracional no deberá privilegiar y, por lo tanto, limitarse a la mera cuestión demográfica —aun asumiendo la importancia que entraña este desafío—, sino que deberá concebirse cada vez más entre los centros de responsabilidad horizontal (instituciones, interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, etc.) y longitudinal (jóvenes, ancianos, etc.) como un problema prioritario para los próximos años, en la medida en que es determinante para el desarrollo europeo —económico, social y cultural— y para renovar el propio pacto social por el que se rigen nuestras democracias.

De hecho, la cultura de la solidaridad que ha venido caracterizando hasta ahora el desarrollo europeo ha hecho posible, con el paso del tiempo, unas soluciones, tan originales como sostenibles, que se han revelado determinantes para su desarrollo humano, social y económico: desde los sistemas nacionales de

bienestar social hasta la vinculación entre derechos y deberes sociales, pasando por el desarrollo de los derechos de los ciudadanos o la asunción y la continuidad de las responsabilidades intergeneracionales en la familia.

5.2 Como afirmaba el escritor Antoine de Saint-Exupéry, no se trata sólo de prever el futuro, sino de hacerlo posible. Así pues, se trata de actuar para que todos los ciudadanos, —en particular las familias y, sobre todo, los jóvenes— puedan recobrar la confianza en el futuro. De este modo, ya no se verán obligados a enfrentarse con un ambiente social tan desfavorable en términos de recursos, servicios y tiempo, que les obliga a aplazar en demasía la decisión de llevar a cabo sus proyectos familiares y de tener el número deseado de hijos. En cambio, podrán comprobar la solidez de una alianza renovada entre las generaciones y estarán en condiciones de ofrecer su propia contribución y de medirse con los desafíos de nuestro tiempo.

Bruselas, 13 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el curso del debate (apartado 3 del artículo 54 del Reglamento Interno):

Punto 4.3

Modifíquese de la siguiente manera:

«El CESE considera que se debe apoyar la creación de un Observatorio de buenas prácticas sobre políticas familiares en el seno de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, y recomienda que esta iniciativa se inscriba en el marco de una estrecha consulta con los agentes de la sociedad civil, y en particular con las asociaciones familiares, en las distintas fases del proceso, tanto a la hora de identificar estas buenas prácticas como en las etapas concretas de cotejo y reflexión. El CESE pide a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo que adopten las medidas necesarias para el establecimiento de un Observatorio de la Familia en el marco de la Fundación de Dublín y que aporten los recursos financieros necesarios para ello.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 63 Votos en contra: 67 Abstenciones: 22

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social»

COM(2007) 273 final

(2008/C 120/17)

El 30 de mayo 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 el

«Cuarto informe sobre la cohesión económica y social».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de noviembre de 2007 (ponente: Sr. DERRUINE).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 88 votos a favor el presente Dictamen (no hubo votos en contra ni abstenciones).

1. Antecedentes

1.1 El artículo 159 del Tratado establece que, cada tres años, la Comisión presentará un informe que describa la situación de la cohesión en Europa desde el punto de vista socioeconómico.

1.2 Dado que el informe se publicó el año anterior a la actualización de las directrices integradas de la Estrategia de Lisboa, el Comité espera que, tal como pidió, se tomen en cuenta sus reflexiones no solamente en la próxima generación de la política regional, sino también una vez se elaboren estas nuevas directrices integradas ⁽¹⁾.

1.3 El nuevo Tratado de Reforma innova al incluir, entre los objetivos generales de la UE (artículo 3), la cohesión territorial, ausente hasta que se añadió en la Convención sobre el Futuro de Europa y se ratificó en la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2007.

2. Observaciones generales

2.1 La Comunicación que acompaña al informe abre un debate sobre el futuro de la política estructural, formulando una serie de preguntas. En opinión del CESE, faltan dos cuestiones de interés fundamental que necesitan una respuesta concreta:

— resulta inútil abordar el tema de la política de cohesión, que representa casi una tercera parte del presupuesto europeo, si al mismo tiempo no se examinan los recursos disponibles para ponerla en práctica. El CESE desea recordar que el presupuesto europeo aprobado en el acuerdo sobre las perspectivas financieras resulta insuficiente para responder a los objetivos de la Unión. Por lo que se refiere a la política estructural, cabe hacer la misma constatación: un 0,36 % del PIB no permite garantizar la cohesión económica, social y territorial en Europa ⁽²⁾.

— el papel de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada: una serie de preguntas aborda ciertamente la cuestión de la gobernanza, aun cuando ésta se limita *stricto sensu* a la dimensión política. Sin embargo, lamentablemente siguen sin mencionarse el papel de los interlocutores sociales y el de la sociedad civil organizada, a pesar de que son indispensables para garantizar la adecuación de los proyectos a las necesidades sobre el terreno y obtener un amplio respaldo ciudadano, y de que contribuyen a la transparencia en el uso de los recursos.

2.2 Las cifras que se presentan en el informe pueden confundir a un lector atento, dado que no siempre queda claro si se refieren a la UE de 15, 25 o 27 Estados miembros. Además, cuando se habla de diferentes evoluciones, las fechas de referencia pueden provocar perplejidad, por ejemplo cuando el informe, en varias ocasiones, aborda el tema de la cohesión en la UE-27 tomando como fecha de referencia 1996, época en que los Estados miembros acababan de aumentar su número a quince. Como consecuencia, las tendencias esbozadas no se refieren únicamente a la UE e incluyen a países que, por la orientación de sus relaciones comerciales, estaban poco o nada afectados por las políticas sectoriales europeas (mercado interior, competencia, política regional). En otras palabras, estos datos desdibujan las conclusiones que se pueden sacar en relación con la contribución específica de las políticas estructurales a la realización de una mayor cohesión, a pesar de que el valor de estas políticas es incontestable ⁽³⁾.

2.3 El criterio del 75 % del PIB per cápita que se aplicaba para determinar si una región se hallaba en retraso en su desarrollo perdió claridad cuando, tras la ampliación, el PIB per cápita disminuyó como resultado de la adhesión de países mucho menos ricos que aquellos que les habían precedido (efecto estadístico). Lo mismo ha pasado con la adhesión de Bulgaria y Rumanía. Por consiguiente, no es posible comparar directamente la situación en materia de cohesión antes de 2004 y la situación actual. Los resultados de las doce regiones que han superado este umbral deben relativizarse, ya que nada garantiza que no sean imputables al efecto estadístico.

⁽¹⁾ Véase el punto 1.4 del Dictamen del CESE sobre el tema «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

⁽²⁾ Sin ánimo de anticiparnos al dictamen de iniciativa que el CESE consagra a este tema, volveremos a abordar más adelante algunas propuestas ya formuladas.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

2.4 El informe anuncia que, al comienzo del próximo período de programación, nueve de los doce Estados miembros que se adhirió en las ampliaciones de 2004 y 2007 habrán superado el umbral del 75 % del PIB europeo per cápita. Este criterio de referencia dejará entonces de ser pertinente, por lo que convendría reflexionar ya sobre esta cuestión.

2.5 Aun cuando el informe, por la cantidad de información que proporciona, resulta muy rico y denso, cabe lamentar que muchas veces los datos no sean cruzados.

— Así, por ejemplo, la lectura conjunta de los puntos 2.1.3, 3.2, 2.2.4 (en particular el gráfico) y 2.2.6 del anexo I muestra la dificultad de compaginar el crecimiento económico con un desarrollo armonioso (en este caso, la creación de empleo en beneficio de todas las regiones). No obstante, se trata de un auténtico reto, sobre todo para determinados Estados miembros (Polonia, Hungría, Rumanía, Bulgaria y la República Checa).

— Es cierto que Irlanda, Grecia y España, antiguos países beneficiarios de la política de cohesión, han superado total o parcialmente su retraso, pero ¿qué decir de la sostenibilidad de su crecimiento? ¿Cómo vamos a mantenernos optimistas sobre el desarrollo futuro si, desde hace diez años, la productividad por hora se va quedando atrás respecto de la media europea y el crecimiento se basa, en gran medida, en el sector inmobiliario (España)? ¿Cómo se explica que, a pesar del fuerte crecimiento registrado en Irlanda, que ha colocado a este país en segunda posición europea en cuanto al PIB real per cápita, y le ha permitido recuperar el pleno empleo, casi una de cada cinco personas se encuentre en el umbral de la pobreza?

— Llama la atención que en un informe tan amplio no se hable de la dimensión de la calidad del empleo, que en 2000 se había reconocido como un objetivo central de la Estrategia de Lisboa ⁽⁴⁾. El Comité considera que cada Estado miembro debe verificar claramente si los empleos respaldados o creados gracias a los Fondos Estructurales son empleos que han hecho posible la inserción de personas en el mercado de trabajo, unas condiciones de vida dignas y un salario adecuado.

2.6 Asimismo, el CESE hace hincapié en la ausencia de una referencia a la economía social, ámbito en el que son activas un 10 % de las empresas europeas, y a su importancia para la cohesión (en particular, la ayuda prestada a las personas más vulnerables en el mercado de trabajo). Este sector genera empleo de calidad y contribuye al desarrollo sostenible ya que vincula el empleo al territorio, dinamiza las zonas rurales, crea capital social y anticipa los procesos de reestructuración sectorial y territorial. En este sentido, sería deseable disponer de estadísticas comparables en cantidad y calidad entre los Estados miembros a fin de mejorar nuestra comprensión del sector.

⁽⁴⁾ Se menciona, pero los únicos datos aportados se refieren al nivel de educación/formación, cuando en el COM(2003) 728 final se determinaban diez dimensiones de la calidad del empleo, analizadas gracias a toda una serie de indicadores.

2.7 El CESE considera que deberían examinarse o tratarse en mayor detalle varios aspectos de la cohesión económica, social y territorial, como la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

2.8 En caso de que todavía fuera necesario convencer sobre la utilidad de la política de cohesión en la UE, el informe aporta nuevos elementos en este sentido:

— las fuerzas del mercado favorecen a las capitales y los flujos de trabajadores y parados convergen en ellas, pero con frecuencia el paraíso que éstas insinúan es un espejismo. Este elemento no debe subestimarse en los debates que tratan del fomento de la movilidad en la lucha contra el desempleo;

— además, las capitales son, con frecuencia, los únicos motores del crecimiento. Sólo en tres países existen polos de crecimiento secundarios que gocen de renombre internacional y tengan sostenibilidad económica, lo que podría explicar por qué el índice medio de crecimiento a nivel regional varía del 0 % al 8,6 % (1997-2004);

— si un país cuyo desarrollo global depende de su capital llega al umbral crítico del 75 %, muchas de sus regiones necesitarán mucho más tiempo para alcanzarlo.

Por consiguiente, urgía reconocer plenamente la cohesión territorial como uno de los objetivos globales de la UE, ya que parece perfilarse cada vez más como el fundamento mismo de la cohesión económica y social.

2.9 El CESE acoge con satisfacción el nuevo enfoque aplicado a la cohesión en Europa, que confronta la situación europea con la de sus competidores mundiales y hace hincapié en el papel de las capitales, sus implicaciones en cuanto a la sostenibilidad del desarrollo (en particular, desarrollo desequilibrado y presiones medioambientales) y en las repercusiones regionales del cambio climático.

2.10 El CESE apoya el objetivo de la Unión Europea de asumir el liderazgo en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, si los países fuera de la UE no se unen a ella, se pondrá en peligro la competitividad y la política de cohesión de la Unión se verá afectada negativamente. De este modo, el falseamiento de la competencia tendría el efecto de favorecer la deslocalización a países que no cuentan con políticas de lucha contra el cambio climático.

2.11 El CESE acoge positivamente que vuelva a prestarse atención a la dimensión territorial de la cohesión que, a pesar de la aprobación de la Perspectiva europea de ordenación territorial (1999), seguía siendo, hasta el momento, un aspecto marginal: así lo prueban la Estrategia de desarrollo urbano, la Agenda territorial y la Carta de Leipzig, que fijan una serie de grandes principios de desarrollo urbano, así como las áreas metropolitanas objeto de una atención particular por parte del Comité y las agrupaciones en el marco de la política industrial y de innovación.

2.12 El último capítulo, que presenta la relación entre las políticas comunitarias y la cohesión, es el menos convincente: en él se enumera el catálogo de las acciones llevadas a cabo en el marco de la Estrategia de Lisboa, sin dejar verdaderamente claro qué repercusiones concretas y afianzadas han tenido para la cohesión.

3. Recomendaciones

3.1 Sin querer adelantarse a su futuro dictamen de propia iniciativa sobre el futuro presupuesto europeo, en respuesta a la consulta pública de la Comisión, el CESE repasa a continuación algunas de sus recomendaciones anteriores.

3.1.1 En la actualidad, los Fondos Estructurales se limitan fundamentalmente a la concesión de subvenciones. En un dictamen anterior ⁽⁵⁾, el CESE había sugerido que se replanteara su método de ingeniería financiera, a fin de multiplicar su efecto gracias a la aportación del Fondo Europeo de Inversiones y del BEL. Proponía convertir estas subvenciones en productos financieros, para así lograr un efecto palanca: un euro aportado para garantizar un préstamo de capital de riesgo permitiría financiar entre cinco y diez euros de inversión de una PYME, por ejemplo. El modelo del programa JEREMIE debe extenderse a otros ámbitos ⁽⁶⁾.

3.1.2 Asimismo, podrían liberarse recursos sin aumentar la contribución de los Estados miembros, para asignarlos a proyectos que presenten un valor añadido europeo (en particular, los tramos que faltan en las Redes Trans europeas (RTE) o el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)).

3.1.2.1 El CESE ha expresado en reiteradas ocasiones sus críticas al sistema del IVA aplicado en el marco del presupuesto europeo, pues impone costes excesivamente elevados de recaudación, administración y control ⁽⁷⁾. Estos costes deben reducirse, lo que liberaría recursos para proyectos comunes.

3.1.2.2 Sería necesario abandonar la práctica de devolver a los Estados miembros los créditos no ejecutados del ya limitado presupuesto europeo. Tales créditos representan únicamente un reducido porcentaje del presupuesto anual. Sin embargo, durante el período 2000-2005 ascendieron a 45 millardos de euros, que podrían haberse utilizado de manera productiva ⁽⁸⁾.

3.1.2.3 En un momento en que todos los Estados miembros afrontan un envejecimiento demográfico que implica un aumento de los gastos sociales, al mismo tiempo que el Pacto de Estabilidad les impone una serie de restricciones presupuestarias, las colaboraciones público-privadas podrían proveer una solución alternativa, siempre y cuando las administraciones públicas (en particular a nivel infranacional) puedan negociar acuerdos equilibrados con el sector privado, para lo que se requiere reforzar su capacidad administrativa.

3.2 Las orientaciones estratégicas que dirigen la política regional se hallan en la línea de la Estrategia de Lisboa. El CESE propone que la política regional tenga en cuenta, de manera más equilibrada, la Estrategia para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo principal es la cohesión en todas sus facetas, dado que la Estrategia de Lisboa, que la complementa, se centra en la competitividad ⁽⁹⁾.

	LISBOA	DESARROLLO SOSTENIBLE
Horizonte	2010	Sin plazos fijos; a largo plazo
Espacio	Unión Europea	Desborda el marco europeo gracias a su dimensión exterior
Prioridades ⁽¹⁾	Mejorar el crecimiento y el empleo, garantizar el dinamismo y el buen funcionamiento de la zona euro, hacer de Europa un lugar más atractivo para investigadores y trabajadores, poner el conocimiento y la innovación al servicio del crecimiento, introducir y mantener a un mayor número de personas en el mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social, mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, invertir más en capital humano gracias a la mejora de la educación y las competencias	Responder al cambio climático, fomentar una salud de calidad — salud pública, combatir la exclusión social y reaccionar ante los cambios demográficos, mejorar la gestión de los recursos naturales, hacer el transporte más sostenible, combatir la pobreza en el mundo, impulsar el desarrollo

⁽¹⁾ COM(2005) 141 final «Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008)»; COM(2005) 658 final, «Revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible — Plataforma de acción».

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», DO C 185 de 8.8.2006.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», DO C 185 de 8.8.2006, p. 52.

⁽⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas», DO C 267 de 27.10.2005, p. 57.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

⁽⁹⁾ Con motivo de la reactivación de la Estrategia de Lisboa en marzo de 2005, el Consejo Europeo indicó que esta Estrategia se inscribe en el contexto más amplio del desarrollo sostenible, según el cual hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. El Consejo Europeo reitera su adhesión al desarrollo sostenible como principio clave que preside el conjunto de las políticas y acciones de la Unión (Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2005).

3.2.1 Los mapas que figuran a continuación, realizados por el Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ORATE; en inglés ESPON, European Spatial Planning Observation Network), ilustran la polarización y la metropolización crecientes previstas para 2030 como resultado del desarrollo de la Estrategia de Lisboa según su orientación actual. Un planteamiento más centrado en la cohesión permitiría extender el núcleo económico y, sobre todo, impulsar la aparición de otros polos de desarrollo (regiones del Báltico, cuadrilátero oriental delimitado por Viena, Berlín, Varsovia y Budapest, sur de Francia y Cataluña).

3.2.2 En este sentido, el CESE recuerda ⁽¹⁰⁾ que es importante desarrollar y poner en práctica un policentrismo a dos niveles en el marco de un desarrollo armonioso, a fin de evitar los efectos nefastos de la polarización ⁽¹¹⁾: el primer nivel para facilitar la emergencia de polos de desarrollo repartidos por el territorio europeo a fin de diseminar el crecimiento y el empleo fuera del núcleo económico (el pentágono); el segundo nivel para consolidar los vínculos y sinergias entre los grandes centros urbanos y las zonas (peri)rurales a fin de evitar, en especial, las «fracturas territoriales» en el seno mismo de las NUTS (Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas).

3.3 Dada la preponderancia creciente de las capitales como lugar de creación de riqueza, actividad y empleo, en particular en algunos de los nuevos Estados miembros ⁽¹²⁾, así como la fuerte correlación entre las tasas de crecimiento del PIB y la inflación, los gobiernos y la sociedad civil de los países en vías de adhesión a la zona euro deberían prestar especial atención a las repercusiones del paso a la moneda única para la cohesión interna, que puede verse afectada cuando las dinámicas de las diferentes regiones de un país no van a la par. Por consiguiente, aun sin olvidar las ventajas que procura el euro ⁽¹³⁾, no sólo la política del tipo de interés único podría no responder a las necesidades específicas de su economía nacional, sino que esta política afectará de manera diferente a los grandes centros de actividad (entre ellos la capital) y el resto de las regiones. De manera complementaria, la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros deberá reforzarse a fin de atenuar este fenómeno ⁽¹⁴⁾.

3.4 En el informe se subraya una vez más la importancia de los Servicios de Interés General (SIG). En el contexto del nuevo Protocolo sobre los servicios de interés general establecido por la CIG de 2007, el CESE reitera su petición de que se definan a escala comunitaria «unas normas comunes que se aplicarán a todos los servicios de interés general (económicos y no económicos), incluidos los servicios sociales de interés general, y que quedarán recogidas en una directiva marco, adoptada con

⁽¹⁰⁾ Véanse los Dictámenes del CESE sobre los temas «Las áreas metropolitanas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa», DO C 168 de 20.7.2007, p. 10; «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p. 6 y «La Agenda Territorial», DO C 168 de 20.7.2007, p. 16.

⁽¹¹⁾ Sobre este tema, véase el estudio elaborado por la Comisión REGI del Parlamento Europeo, «*Les disparités régionales et la cohésion: quelles stratégies pour l'avenir?*» (mayo de 2007).

⁽¹²⁾ Próximamente, un dictamen examinará esta cuestión, con ocasión de los diez años de la UEM en 2008.

⁽¹³⁾ Próximamente, un dictamen examinará esta cuestión, con ocasión de los diez años de la UEM en 2008.

⁽¹⁴⁾ Con motivo de la reactivación de la Estrategia de Lisboa en marzo de 2005, el Consejo Europeo indicó que esta Estrategia se inscribe en el contexto más amplio del desarrollo sostenible, según el cual hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. El Consejo Europeo reitera su adhesión al desarrollo sostenible como principio clave que preside el conjunto de las políticas y acciones de la Unión (Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2005).

arreglo al procedimiento de codecisión, que establezca un marco comunitario adaptado a sus especificidades» ⁽¹⁵⁾.

3.5 En opinión del CESE [cuya posición ha sido retomada en varios informes recientes del Parlamento Europeo], «la cohesión no puede medirse con los indicadores del PIB. El CESE desea que se elabore un indicador más representativo de la cohesión [...] que, además del PIB, incluirá también el nivel de empleo, el nivel de desempleo, el grado de protección social, el nivel de acceso a los servicios de interés público, etc.» ⁽¹⁶⁾. Estos indicadores deberían completarse también con indicadores relativos a la desigualdad salarial (coeficiente de Gini o ratio intercuartil) y a las emisiones de CO₂ (por habitante o evolución desde 1990). En líneas generales, es imprescindible consolidar las herramientas estadísticas europeas, en particular a nivel de las NUTS, y reforzar los vínculos entre Eurostat y los institutos nacionales de estadística, a fin de disponer lo antes posible de los datos más completos y precisos ⁽¹⁷⁾.

3.6 El Comité propone que se considere si, en la próxima fase de atribución de los Fondos Estructurales, no sería más pertinente fijarse en el indicador económico de la Renta Nacional Bruta (RNB), en vez de en el del PIB, como ya hace el Fondo de Cohesión. Este método permitiría tomar en consideración no sólo a los trabajadores transfronterizos, cuyas repercusiones económicas, como se subraya en un cuadro del informe, contribuyen a acentuar las diferencias, mientras que se impulsa la movilidad en todos los niveles, sino también los flujos de inversiones extranjeras directas (IED), parte de cuyos ingresos vuelve al país de origen. La RNB tiene en cuenta estos flujos de entrada y salida, cosa que no hace el PIB. En el caso de algunos países (Luxemburgo, Irlanda, República Checa, Estonia, Chipre, Hungría y, en menor medida, Polonia y Rumanía), esta diferencia puede resultar significativa, lo que, a su vez, puede implicar que la asignación de los Fondos Estructurales dista de ser óptima. Asimismo, cabe señalar que no hay datos de este tipo a nivel de las NUTS, algo que sería necesario remediar en la medida de lo posible.

4. Respuestas a algunas de las preguntas formuladas en la consulta

4.1 ¿Cómo pueden las regiones responder a las presiones de competidores dinámicos en sectores de tecnología baja y media?

4.1.1 Por lo que se refiere a la subida de categoría de las empresas europeas, se constata que tanto el 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo (PMID) como el Programa Interuniversitario de Cooperación (PIC), destinados a incentivar a las PYME y las regiones del conocimiento, siguen utilizando un enfoque de arriba abajo excesivo. Conviene fomentar la inserción en redes de centros de excelencia científica y tecnológica, los parques industriales y las pasarelas estructuradas entre el mundo académico, la industria y el gobierno. No obstante, se corre el riesgo de que se generen «nuevas [...] fragmentaciones [...] si no se procede] a la creación de nuevas competencias que

⁽¹⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE «Comunicación de la Comisión — Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea», DO C 161 de 13.7.2007, p. 80.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p. 6, §1.3.

⁽¹⁷⁾ Con motivo de la reactivación de la Estrategia de Lisboa en marzo de 2005, el Consejo Europeo indicó que esta Estrategia se inscribe en el contexto más amplio del desarrollo sostenible, según el cual hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. El Consejo Europeo reitera su adhesión al desarrollo sostenible como principio clave que preside el conjunto de las políticas y acciones de la Unión (Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2005).

puedan orientar a los ciudadanos hacia el cambio»⁽¹⁸⁾. Ello requiere examinar con mayor seriedad la dimensión cualitativa del empleo, ya que «además del aumento de las inversiones en I+D, así como de las inversiones en general y de las inversiones en educación y formación permanente, la mejora de la calidad de la vida profesional —con vistas a las exigencias de la sociedad del conocimiento y la información— es una de las claves para aumentar la productividad y la capacidad de innovación de las empresas. Así lo ponen de manifiesto estudios científicos sobre la relación entre calidad de trabajo y productividad y el significado que tiene el término de “buen trabajo”, desde el punto de vista de los trabajadores en cuestión, para la motivación en el trabajo y la disposición al rendimiento»⁽¹⁹⁾.

4.1.2 Por lo que se refiere a la política industrial, «la creación de sinergias y la participación de todas las partes interesadas para que las transformaciones estructurales se realicen con éxito [...] posibilitan una gestión socialmente aceptable de las transformaciones industriales si se garantiza la integración sistemática de todos los agentes sociales en la anticipación y gestión de las transformaciones y se persigue de modo consecuente el doble objetivo de la competitividad de las empresas y la minimización de las consecuencias sociales negativas»⁽²⁰⁾.

4.1.3 En las regiones transfronterizas, las transformaciones industriales podrían facilitarse «mediante la concreción del marco optativo para la negociación colectiva transnacional anunciado en la Agenda Social 2005-2010»⁽²¹⁾.

4.1.4 El Comité apoya la petición formulada por el Parlamento Europeo en cuanto a una evaluación de las deslocalizaciones y su seguimiento a nivel territorial (empleos destruidos/creados, tipo de empleo, impacto en la cohesión económica, social y territorial) y a que se hagan propuestas concretas por medio de informes periódicos⁽²²⁾.

4.1.5 Una parte de los créditos no ejecutados podría pasar a engrosar la dotación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), un nuevo instrumento que ofrece una ayuda rápida y temporal a los trabajadores despedidos «víctimas de la globalización». Paralelamente, convendría revisar los criterios de selección reduciendo el número de trabajadores despedidos necesario para que actúe este Fondo, ya que las PYME representan el 99,8 % de las empresas (el 91,5 % son microempresas) y el 67,1 % del empleo total.

4.1.6 Como establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, debe mantenerse el plazo de siete años durante el cual una empresa que haya recibido ayudas debe continuar en el lugar donde haya hecho la inversión.

4.1.7 Por lo que se refiere al programa JEREMIE, una primera evaluación muestra que se concentra demasiado en los sectores de vanguardia y no beneficia suficientemente a las PYME que no son activas en dichos sectores.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La gobernanza territorial de las transformaciones industriales: el papel de los interlocutores sociales y la contribución del programa marco para la innovación y la competitividad», DO C 318 de 23.12.2006, p. 12.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Calidad de la vida profesional, productividad y empleo en el contexto de la globalización y los cambios demográficos», DO C 318 de 23.12.2006, p. 157.

⁽²⁰⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «El diálogo social y la participación de los trabajadores, claves para adelantarse a las transformaciones industriales y gestionarlas», DO C 24 de 31.1.2006, p. 90.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», DO C 185 de 8.8.2006, p. 52.

⁽²²⁾ Informe sobre las deslocalizaciones en el contexto del desarrollo regional (ponente: Alain Hutchinson, 30 de enero de 2006).

4.1.8 No todas las regiones europeas están capacitadas para situarse a la vanguardia de la economía del conocimiento, ya sea por falta de infraestructuras o capital humano, ya sea debido a su tamaño, que no permite realizar economías de escala. Por ello necesitarán crear una posición propia respecto de las áreas metropolitanas, desarrollando la economía residencial o especializándose en ámbitos en los que los efectos de la aglomeración sean menores o en los que se requiera una masa crítica menor. El CESE rechaza que las zonas rurales se equiparen a zonas agrícolas, sin otras perspectivas.

4.1.9 Una de las alternativas se encuentra en el sector turístico y sus derivados. Así, pueden crearse «nuevas profesiones rurales [como] las siguientes: comercio especializado en productos locales, artesanía alimentaria y tradicional, servicios deportivos y de ocio medioambiental, aulas audiovisuales y virtuales, promoción cultural, guarderías, campamentos y albergues, medicina natural, estética corporal, construcción tradicional y recuperación de oficios, ciberlocales, promoción inmobiliaria local, asesoramiento a las nuevas actividades, producción de bienes y servicios de consumo habitual en los alojamientos, atención especializada a las personas mayores»⁽²³⁾. Conviene prestar suma atención y ayuda al turismo ecológico, que se basa en una gestión biológica. El turismo ecológico tiene por misión educar a los ciudadanos al desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente, que no perturbe el equilibrio natural. El Fondo Social Europeo y el FEADER pueden contribuir en este sentido.

4.1.10 El turismo cultural puede ofrecer oportunidades interesantes a un gran número de regiones. En este sentido, «la Unión Europea podría promover las mejores prácticas en la gestión de los servicios turístico-culturales recurriendo a sistemas competitivos y gratificantes en sus propios programas, comenzando por el de “Capitales europeas de la cultura” y por el futuro programa “Destinos europeos de excelencia”. Asimismo, la UE podría asesorar a las ciudades y regiones que decidieran presentarse como candidatas a estos dos programas, así como ofrecerles una contribución financiera más cuantiosa que en la actualidad y, quizás, un trato preferencial en el uso de los Fondos Estructurales»⁽²⁴⁾.

4.2 ¿En qué medida constituye el cambio climático un desafío para la política de cohesión?

4.2.1 El CESE comparte la tesis del ORATE⁽²⁵⁾, que considera que las consecuencias del cambio climático variarán según las regiones y necesitarán respuestas adaptadas. El informe señala que, en el núcleo económico, el objetivo sería mantener la productividad económica al mismo tiempo que se reducen las economías de aglomeración negativas (contaminación atmosférica y emisiones de CO₂), gracias a sistemas de transporte colectivo innovadores y eficaces y a una mejor administración del

⁽²³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La contribución del turismo a la recuperación socioeconómica de las zonas en declive», DO C 24 de 31.1.2006, p. 1.

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento», DO C 110 de 9.5.2006, p. 1.

⁽²⁵⁾ ORATE (ESPON en inglés): «Scenarios on the territorial future of Europe», mayo de 2007.

territorio. En las regiones del Sur de Europa, así como en las zonas montañosas, el principal reto será limitar el uso caótico del territorio y la construcción. Las zonas más retrasadas necesitarán soluciones innovadoras para mejorar su accesibilidad, con la adopción de medidas que no tengan efectos negativos a largo plazo.

4.2.2 El CESE propone que se refuerce desde un punto de vista presupuestario y se complete el Fondo de Solidaridad, que en la actualidad está destinado a proporcionar ayuda urgente en caso de catástrofe natural. Para mostrar que la UE se preocupa por el cambio climático, que requiere medidas a más largo plazo, el CESE propone que en adelante el Fondo de Solidaridad también cofinancie proyectos destinados a gestionar riesgos de manera preventiva.

4.2.3 Conviene apoyarse en criterios de elegibilidad que sean claros y transparentes para la financiación de los proyectos correspondientes a los distintos programas y partidas presupuestarias. En particular, estos criterios deberían referirse al desarrollo sostenible y tener en cuenta las consecuencias del proyecto para el medio ambiente, la salud, el empleo y la competitividad europea ⁽²⁶⁾.

4.3 *¿Cómo puede la política de cohesión promover mejor un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible teniendo en cuenta la diversidad de los territorios de la UE: las regiones y las islas y las zonas rurales y costeras, así como las zonas menos favorecidas, las regiones industriales en declive y otras zonas con características geográficas particulares?*

4.4 El CESE ha reiterado en varias ocasiones su apoyo a la puesta en práctica del policentrismo en el territorio europeo. El 4º informe hace hincapié en la preponderancia del núcleo económico («pentágono») y la importancia creciente de las capitales, así como en los costes sociales y medioambientales correspondientes. También destaca el impulso de polos de desarrollo secundarios, de áreas metropolitanas con una consolidación de las sinergias y de la complementariedad entre los centros urbanos y las regiones más retrasadas. Se podría hacer un balance periódico sobre la situación socioeconómica de las áreas metropolitanas mediante un informe, para lo que se necesitaría desarrollar un instrumento estadístico de seguimiento ⁽²⁷⁾. Por otra parte, el CESE considera que, a tal fin, podría resultar útil establecer pactos territoriales para el desarrollo en el marco de la globalización, sobre todo en la medida en que se inscriban en un enfoque prospectivo a fin de contribuir a un desarrollo cultural de la sociedad y a la participación de todos los ciudadanos ⁽²⁸⁾.

4.4.1 El CESE considera que, especialmente en el contexto del medio ambiente urbano, conviene aplicar el modelo del «territorio socialmente responsable», es decir, un territorio que, como establece el Acuerdo de Bristol ⁽²⁹⁾ (diciembre de 2005),

⁽²⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

⁽²⁷⁾ Véanse los dos Dictámenes del CESE sobre el tema «Las áreas metropolitanas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa», DO C 302 de 7.12.2004, p. 101 y DO C 168 de 20.7.2007, p. 10.

⁽²⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La gobernanza territorial de las transformaciones industriales: el papel de los interlocutores sociales y la contribución del programa marco para la innovación y la competitividad», DO C 318 de 23.12.2006, p. 12.

⁽²⁹⁾ www.odpm.gov.uk.

centre su desarrollo en los principios de sostenibilidad al integrar en su dinámica las dimensiones económica, social y medioambiental, así como el impacto socioeconómico del envejecimiento de la población. En este contexto, debe imperativamente mantenerse y respaldarse la participación de los agentes de la sociedad civil en la definición común de las orientaciones que deban seguirse, tal como recomienda el 6º Programa Marco de Investigación y Desarrollo (PMID). El 7º PMID prevé actividades específicas en los ámbitos del desarrollo humano y el envejecimiento ⁽³⁰⁾.

4.4.2 Como las zonas que aportan empleo y crean actividad pueden desbordar el marco nacional, convendría dotar de más recursos a Interreg, a fin de fomentar las cooperaciones transfronterizas ⁽³¹⁾.

4.4.3 Por lo que se refiere a las regiones ultraperiféricas, «el CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión de establecer, en el marco de la convergencia, un mecanismo específico que compense a todas las regiones ultraperiféricas, así como a las regiones que tengan debilidades estructurales permanentes» ⁽³²⁾. Al comprobar que más del 50 % de los fondos destinados a investigación y desarrollo se concentran en sólo algunas regiones, el CESE insta a un «refuerzo de los incentivos a la transferencia de tecnología entre las regiones». El CESE considera que una «política europea de las regiones con obstáculos permanentes deberá basarse en tres grandes principios», que son 1) la «permanencia» (el concepto de «recuperación» no es pertinente para estas regiones); 2) la «discriminación positiva», a fin de instaurar una verdadera paridad con las otras regiones, y 3) la «proporcionalidad», a fin de tener en cuenta la diversidad de las características geográficas, demográficas, y medioambientales de las regiones y los obstáculos a que deben hacer frente. Para superar estas desigualdades es posible recurrir a medidas intervencionistas de carácter social como: «las ayudas directas a algunos comercios o prestadores de servicios», «las tarifas preferentes para los residentes en los transportes marítimos o aéreos», «la existencia de servicios públicos de calidad» ⁽³³⁾, etc.

4.4.3.1 La Comisión tiene razón cuando dice que las restricciones de accesibilidad padecidas por las islas pueden implicar en la práctica que el tiempo de desplazamiento en coche o en tren aumente a causa de la travesía marítima. La accesibilidad es «un problema particular» al que tienen que hacer frente las islas. La Comisión también tiene razón cuando insiste en el problema que constituye el volumen reducido de su población. De hecho, la mayoría de las islas no pueden contar sólo con su mercado interior. No obstante, hay otros problemas que determinan igualmente sus «perspectivas de desarrollo a largo plazo», como, por ejemplo, la limitación de los recursos, los peligros naturales y el frágil entorno.

⁽³⁰⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano», DO C 318 de 23.12.2006, p. 86.

⁽³¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)», DO C 255 de 14.10.2005, p. 76, § 3.4.

⁽³²⁾ Dictamen del CESE sobre el «Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación», DO C 302 de 7.12.2004, p. 60.

⁽³³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes», DO C 221 de 8.9.2007, p. 141.

4.4.3.2 El artículo 16 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece que «... los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido».

4.4.3.3 Entre otros instrumentos, cabe mencionar un modelo unificado de servicio universal (SU) para los sectores de los servicios públicos: su aplicación en estos ámbitos está prevista en los documentos de política y los textos reglamentarios de la Unión Europea. En el Libro Verde sobre los servicios de interés general se destaca tal instrumento ⁽³⁴⁾.

4.4.4 El CESE recuerda que es importante sancionar a las empresas que se benefician de ayudas europeas pero se trasladan antes de transcurridos siete años. Los fondos públicos no pueden malversarse concediendo ayudas a la destrucción de empleo.

4.5 *¿Qué incidencia tienen los desafíos identificados en el informe en elementos clave de la cohesión social como la inclusión, la integración y las oportunidades para todos? ¿Son necesarios nuevos esfuerzos para anticipar y contrarrestar esa incidencia?*

Dadas las grandes diferencias de las tasas de natalidad, las tasas de mortalidad y los flujos migratorios a escala regional, ¿qué papel puede ejercer la política de cohesión para responder al cambio demográfico?

4.5.1 Los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales recogen expresamente la igualdad de hombres y mujeres como dimensión transversal. No obstante, parece que este principio se ha tenido en cuenta casi exclusivamente en el ámbito de las cuestiones laborales. Es necesario animar a los Estados miembros a adoptar un enfoque integrado (eventualmente a través de las directrices integradas de Lisboa, acompañadas, cuando proceda, de recomendaciones individuales). Para hacer posible la evaluación de los programas operativos, es indispensable disponer de datos desglosados por sexo.

4.5.2 Asimismo, a fin de permitir a las parejas tener el número de niños que desean, los Estados miembros deberían recurrir a diferentes tipos de medidas, como «prestaciones financieras directas, adaptaciones fiscales y ofertas de equipamientos públicos o privados (como distintos tipos de guarderías, incluidas las de empresa o las compartidas por varias empresas, por ejemplo), escuelas con horario continuado y servicios viables económicamente; por tanto, lo importante no es garantizar sólo la cantidad, sino también la calidad de los equipamientos» ⁽³⁵⁾. Además, el CESE recuerda que, a raíz del Consejo Europeo de Barcelona (junio de 2002), los Estados miembros decidieron «prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33 % de los niños de menos de tres años». Asimismo, convendría establecer «presupuestos públicos mínimos destinados a los hijos y a la familia, es decir, a inversiones de futuro, para evitar que con el tiempo queden absorbidas por los costes colectivos del

“gerontocrecimiento”, que pueden ser considerados prioritarios por electorados condicionados por el envejecimiento» ⁽³⁶⁾. En este contexto, sería interesante reflexionar sobre la creación de un Fondo Demográfico destinado a respaldar los esfuerzos nacionales de fomento de la natalidad y la participación de las mujeres en el mercado laboral, gracias al incremento de la financiación europea de las estructuras de acogida de niños y personas mayores y el aumento de las inversiones de renovación o modernización de las escuelas, en particular en las zonas rurales.

4.5.3 Paralelamente al respaldo de la demografía, «es preciso preservar y mejorar la salud y la seguridad de los niños, procurar a todos una educación de alta calidad, proponer a los padres unos sistemas de ayuda y asistencia para que hagan frente a sus necesidades y dificultades. Debería prestarse atención muy especial a las familias y a los niños que viven en situación de gran pobreza, necesitan ayuda específica y proceden de la inmigración. El CESE, no obstante tomar nota del envejecimiento de la población europea y estimar que la renovación de las generaciones es indispensable para la supervivencia del continente, recuerda que la supresión del desempleo masivo, el acceso al empleo duradero para la franja de edad de 25-35 años y el aseguramiento real de las carreras profesionales en general deberían facilitar la financiación del tiempo de la jubilación, sea activo o no» ⁽³⁷⁾. El Fondo Social europeo debe contribuir de manera importante a esta empresa.

4.5.4 El CESE considera que debería fijarse a nivel europeo «una serie de objetivos comunes sobre el acceso a la vivienda y de normas mínimas sobre la calidad de la vivienda que permitan definir la noción de vivienda digna» ⁽³⁸⁾.

4.5.5 «A este respecto, (...) las instituciones financieras europeas (...) [deberían poder] conceder créditos, con un tipo de interés muy bajo, a programas de viviendas integradas para jóvenes, familias con hijos, inmigrantes, personas de edad avanzada o con discapacidad, grupos sociales vulnerables, etc., favoreciendo la movilidad profesional, la amalgama social y un coste soportable para los ocupantes. El CESE indica que la utilización del instrumento “Jessica” proporcionará los elementos para crear un fondo de garantía para los proyectos de vivienda social de mayor alcance y pide que esta cuestión se analice con motivo de la evaluación intermedia de los Fondos Estructurales» ⁽³⁹⁾.

4.6 *¿Cuáles son las futuras cualificaciones clave que resultan esenciales para que nuestros ciudadanos afronten los nuevos desafíos?*

4.6.1 Los pactos territoriales para el desarrollo a que se hace referencia en la respuesta 2.1 ofrecen un enfoque interesante para contestar a esta cuestión, en la medida en que la diversidad de las situaciones y retos particulares impone la movilización de instrumentos y competencias diferentes (cf. 1.1). Deberá contarse con la participación activa de los interlocutores sociales, que desde 2002 presentan al Consejo Europeo de primavera un informe sobre su contribución en el ámbito del aprendizaje permanente.

⁽³⁶⁾ *Ibidem.*

⁽³⁷⁾ *Ibidem.*

⁽³⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La vivienda y la política regional», DO C 161 de 13.7.2007, p. 17.

⁽³⁹⁾ *Ibidem.*

⁽³⁴⁾ COM(2003) 270 final.

⁽³⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La familia y la evolución demográfica», DO C 161 de 13.7.2007, p. 66.

4.6.2 El CESE desea recordar que, en las zonas rurales y las pequeñas ciudades europeas, en particular, la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al aprendizaje permanente depende, sobre todo, del respaldo de la UE y los gobiernos de los Estados miembros para establecer conexiones de banda ancha a Internet ⁽⁴⁰⁾, que permitan acceder a los sistemas de aprendizaje por vía electrónica. (...) En este contexto, el CESE pide a la Comisión Europea que la cuestión del acceso a la conexión de banda ancha se reconozca como un elemento de una estrategia más amplia, que permita reconocer como un servicio de utilidad pública el acceso a los servicios electrónicos. (...) Es necesario tener especialmente en cuenta el riesgo de que se produzca una brecha generacional ⁽⁴¹⁾.

4.7 *Dada la necesidad de una gestión eficaz de los programas de la política de cohesión, ¿cuál es la asignación óptima de responsabilidades entre la Comunidad, las autoridades nacionales y las regionales en un sistema de gobernanza a varios niveles?*

4.7.1 El CESE considera importante reiterar su oposición a toda tentativa de renacionalización de la política de cohesión que, indudablemente, aporta un valor añadido europeo en términos de solidaridad, crecimiento y empleo, y cuyos resultados resultan visibles para los ciudadanos europeos.

4.7.2 El CESE recuerda que, según el Tratado (artículos 2, 158 y 159), todas las políticas —comunitarias, nacionales, transversales y sectoriales— deben orientarse hacia el objetivo de la cohesión. Por consiguiente, es importante tener en cuenta la cohesión, en particular en su dimensión territorial, tanto en las directrices integradas como en los análisis de impacto ⁽⁴²⁾.

4.7.3 El CESE acoge positivamente que la CIG haya incluido la cohesión territorial entre los objetivos de la UE, así como el proyecto de la Comisión de dotar a la DG REGIO de una nueva unidad de cohesión territorial, encargada de velar por que las políticas sectoriales se orienten hacia el objetivo de cohesión. En particular, es conveniente reflexionar sobre los límites presupuestarios definidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus consecuencias para la financiación de las redes transeuropeas y, más concretamente, sobre los tramos que faltan, en la medida en que los proyectos que pueden optar a las ayudas europeas exigen la cofinanciación de las instancias nacionales.

Se debe recordar una serie de orientaciones generales. Algunas ya figuran en los Tratados, mientras que otras se han incorporado a raíz de la Conferencia Intergubernamental de 2007. Con arreglo a ellas, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión:

⁽⁴⁰⁾ Acceso a Internet de banda ancha: canal de comunicación de alta velocidad que permite un acceso ágil y rápido a las fuentes de información y los proyectos de aprendizaje por vía electrónica (fuente: <http://www.elearningeuropa.info>).

⁽⁴¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La contribución del aprendizaje permanente asistido por las TI a la competitividad, las transformaciones industriales y el desarrollo de capital social en Europa», DO C 318 de 23.12.2006, p. 20.

⁽⁴²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

- tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana. (nuevo artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea);
- tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. (nuevo artículo 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea);
- deberá integrar las exigencias de la protección del medio ambiente, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que se mantiene en el nuevo Tratado).

Asimismo, se deben tener en cuenta las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales reconocida en el Tratado UE (artículo 6) a la hora de definir las políticas estructurales y de aplicarlas.

4.7.4 El CESE deplora profundamente que la presente consulta no aborde el papel de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada en la concepción, la elaboración y la puesta en práctica de los Fondos Estructurales. En efecto, su implicación resulta indispensable para adaptar los proyectos cofinanciados a la realidad y las necesidades del terreno, en la medida en que estos se inscriben en las orientaciones estratégicas. «El Comité desea que en el futuro se elaboren indicadores para el proceso de consulta sobre los documentos de estrategia y de programación que preparan los Estados miembros. (...) Los Estados miembros deberían explicar su modo de organizar la comunicación de información sobre la forma de aplicar el principio de colaboración respecto de los comités de seguimiento. El CESE está convencido de que los Estados miembros, al igual que los entes regionales, deberían aprovechar mejor el potencial de las organizaciones de la sociedad civil e incorporarlas a la elaboración de los planes de promoción, además de respaldar las iniciativas que surgen de la base, asignando a este fin recursos financieros adecuados, destinados a las acciones de promoción e información relativas a los Fondos Estructurales. Asimismo, sería conveniente impulsar, en el caso de los programas transfronterizos o interregionales, consultas conjuntas y colaboraciones socioprofesionales también transfronterizas o interregionales» ⁽⁴³⁾.

4.7.5 En la línea de los Open Days y la iniciativa «Regiones en pro del cambio económico», el CESE respalda firmemente:

- la creación de una Agencia de Turismo Europea que desempeñaría la función de un observatorio con el objetivo de proporcionar a la Comunidad, a los Estados miembros y a las regiones información y datos fiables y comparables sobre el turismo ⁽⁴⁴⁾;

⁽⁴³⁾ Véanse los dos Dictámenes del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», DO C 185 de 8.8.2006, p. 52, y «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

⁽⁴⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento», DO C 110 de 9.5.2006, p. 1.

- la creación de «premios europeos para ciudades verdes» con el fin de fomentar la optimización de los esfuerzos y comportamientos de las colectividades locales y los órganos públicos y privados que las componen ⁽⁴⁵⁾;
- la creación de un dispositivo de asistencia técnica para los proyectos relacionados con la vivienda, en colaboración con los representantes y las redes de entes locales y regionales y con el apoyo de la Comisión Europea y de los Estados miembros (capitalización de los proyectos y los métodos que convendrá aplicar para optimizar la integración de los proyectos relacionados con la vivienda en los programas de regeneración urbana) ⁽⁴⁶⁾.

Debería prestarse especial atención a la difusión de las experiencias y las mejores prácticas.

4.8 *¿Cuáles son las nuevas posibilidades de cooperación entre las regiones, tanto en el interior como en el exterior de la UE?*

4.8.1 El CESE considera que un foro de reunión de las áreas metropolitanas y la Comisión podría servir para fomentar el policentrismo y mejorar el conocimiento de dichas áreas. Podría crearse un grupo de trabajo para identificar y difundir las buenas prácticas ⁽⁴⁷⁾.

Bruselas, 13 de diciembre de 2007.

4.8.2 Las personas jurídicas creadas tanto en el marco de la AECT como de otros Fondos Estructurales deben ser responsables de coordinar las distintas fuentes de financiación que posibilitan la preparación y realización de proyectos de financiación en apoyo a la política industrial en la región de que se trate. Tendrían acceso a esta financiación los representantes de las distintas partes interesadas de las regiones. La creación de estas entidades jurídicas supondrá un incentivo para la cooperación transfronteriza y proporcionará a las regiones interesadas un mayor sentimiento de identidad y el deseo de armonizar sus reglamentaciones ⁽⁴⁸⁾.

4.8.3 En este contexto, conviene impulsar consultas conjuntas y asociaciones socioprofesionales transfronterizas o interregionales y fomentar las iniciativas de diálogo social en estos niveles, en especial mediante la concreción del marco transnacional optativo para la negociación colectiva anunciado en la Agenda Social 2005-2010 ⁽⁴⁹⁾.

4.8.4 Otro ámbito de colaboración entre las regiones para fomentar la cohesión podría ser el sector energético, dadas sus repercusiones en los costes de producción, las familias y el desarrollo económico. Esta colaboración podría adoptar la forma de intercambios de energía entre las regiones que disponen de una mayor cantidad de energía con unos costes más bajos y las regiones más pobres. Esta posibilidad existe actualmente gracias a un sistema de redes regulado pero más libre, y a la activación de un sistema de «bolsa» eléctrica.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano», DO C 318 de 23.12.2006, p. 86.

⁽⁴⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La vivienda y la política regional», DO C 161 de 13.7.2007, p. 17.

⁽⁴⁷⁾ Véanse los dos Dictámenes del CESE sobre el tema «Las áreas metropolitanas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa», DO C 302 de 7.12.2004, p. 101 y DO C 168 de 20.7.2007, p. 10.

⁽⁴⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Gestión de los cambios industriales en las regiones transfronterizas tras la ampliación de la Unión Europea», DO C 185 de 8.8.2006, p. 24.

⁽⁴⁹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013», DO C 185 de 8.8.2006, p. 52.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Migración y desarrollo: Oportunidades y retos»

(2008/C 120/18)

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 la

«Migración y desarrollo: oportunidades y retos».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2007 (ponente: Sukhdev SHARMA).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 El presente Dictamen de iniciativa formula sugerencias sobre temas relativos a los ámbitos estrechamente interrelacionados de la migración y el desarrollo.

1.2 Si se hace hincapié en ejemplos prácticos, recomendaciones y acuerdos de cooperación potencialmente beneficiosos para todas las partes, la migración puede considerarse como «un instrumento de desarrollo». Al presentar medidas concretas, el Comité desea llevar el debate del nivel político al de la programación.

1.3 Una manera positiva de aplicar las políticas de migración y desarrollo consiste en facilitar en mayor medida el envío de remesas (3.4-3.8) al objeto de incrementar el nivel de ingresos de sus destinatarios y, quizá, en regular los flujos migratorios en beneficio de los países menos desarrollados o de determinados segmentos de la población con ingresos reducidos en los países en desarrollo (4.2). Mediante el concepto de codesarrollo se pueden canalizar las remesas privadas hacia proyectos de infraestructura que beneficien a toda la población (5.1-5.2). Otras formas de codesarrollo consisten en que las organizaciones de la diáspora movilicen recursos humanos y financieros para fomentar las inversiones extranjeras directas, las transferencias de conocimientos y tecnología y el envío de remesas sociales y culturales (5.3-5.8). Las políticas de migración y desarrollo pueden reducir las repercusiones negativas de la fuga de cerebros mediante la creación de «grupos de cerebros» (*brain trusts*) y facilitando los modelos de migración circular y migración virtual (6.2-6.6.4). Por último, el Comité sostiene que las políticas de migración y desarrollo sólo podrán aplicarse con éxito si se integran en las demás políticas y si se garantiza la coherencia entre todas estas políticas (7.1-7.3).

1.4 El presente Dictamen completa otro anterior del Comité sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo», cuyo ponente fue el Sr. Pariza Castaños⁽¹⁾. Por otra parte, el Comité respalda la Comunicación de la Comisión sobre «migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países»⁽²⁾.

⁽¹⁾ SOC/268, Inmigración y cooperación para el desarrollo, de 4 de junio de 2007.

⁽²⁾ COM(2007) 248 final, 16.5.2007.

2. Migración y globalización

2.1 El proceso de globalización ha conducido a la libre circulación de capitales, bienes y servicios. La circulación de las personas, sin embargo, sigue siendo el ámbito donde más restringida es la globalización. Para que las economías menos desarrolladas puedan beneficiarse en mayor medida del crecimiento económico inducido por la globalización, convendría prestar mayor atención a la libre circulación de las personas. El presente dictamen parte de la idea de que la migración brinda a los países en desarrollo la oportunidad de participar de manera más equitativa en la economía globalizada de hoy. La migración puede reducir las desigualdades, aunque no se debe considerar como un sustituto de la ayuda tradicional al desarrollo.

2.2 Dos consideraciones dan pie para concebir la migración como un vínculo entre la globalización y el desarrollo. La primera es que, según las tendencias demográficas, el actual déficit de mano de obra en los países de la UE aumentará en un futuro próximo, sobre todo en los sectores de gran intensidad de mano de obra. La segunda es que, a juicio del Banco Mundial, el potencial de una migración correctamente gestionada podría representar en un futuro próximo una ayuda financiera significativa a través de las remesas enviadas por los emigrantes a sus países de origen menos desarrollados⁽³⁾. Los flujos de remesas, tanto dentro de los países de la OCDE como entre países de la OCDE y países en desarrollo e incluso entre los propios países en desarrollo, están en continuo crecimiento⁽⁴⁾. Por tanto, la migración internacional puede constituir un factor importante para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. Las remesas, al igual que los conceptos de codesarrollo y migración circular, entrañan un potencial de desarrollo considerable que, por otro lado, viene alimentado por las necesidades del mercado de trabajo de Europa Occidental.

⁽³⁾ *Global Economic Prospect*. Banco Mundial, 2006.

⁽⁴⁾ Según el Banco Mundial, entre 2001 y 2005 los flujos de remesas se han duplicado, hasta alcanzar un récord de 249 000 millones de dólares en 2005, de los cuales los países en desarrollo han recibido 180 000 millones, lo que representa entre cuatro y cinco veces la cantidad de la ayuda oficial al desarrollo (*International Migration Agenda and the World Bank — Managing Risks and Enhancing Benefits*. Banco Mundial, 2006). Oxfam estima el flujo anual de las remesas enviadas a los países en desarrollo en 80 000 millones de dólares (*International Development Committee Inquiry on Migration and Development*, Oxfam, 2003). La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales estima que el importe total de las remesas recibidas cada año por los países en desarrollo asciende a 93 000 millones de dólares (*Migration and Development, Policy Analysis and Research Programme*, 2003). Resumiendo, las remesas representan el 2,2 % del producto interior bruto del conjunto de los países en desarrollo (Fondo Monetario Internacional, 2005).

2.3 El presente dictamen destaca la necesidad de adoptar un enfoque bien estructurado, completo e integrado de las políticas de migración y desarrollo, que sea capaz de crear una situación en la que todas las partes salgan ganando.

2.4 Un enfoque de estas características reconoce el desequilibrio existente entre los efectos positivos y negativos de las migraciones para los países en desarrollo y aborda los factores de costes y beneficios en consecuencia. Mientras que en algunos países la migración alivia la presión de la superpoblación y el desempleo y la exportación deliberada de mano de obra cualificada crea fuentes de futuras remesas, inversión extranjera directa y transferencias de conocimientos, en otros países, por el contrario, la salida permanente de recursos humanos perjudica gravemente el desarrollo. Por tanto, una migración correctamente gestionada refuerza sus efectos positivos y, a la vez, reduce sus repercusiones negativas.

2.5 El Comité suscribe las estimaciones efectuadas por las principales organizaciones internacionales activas en el ámbito del desarrollo, como el Banco Mundial, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, Oxfam, etc., todas las cuales ponen de relieve el potencial de desarrollo de las migraciones internacionales para reducir la pobreza y apoyar el desarrollo económico en los países de origen. Las remesas permiten aumentar de manera significativa los ingresos de los hogares que las reciben, contribuyen en gran medida a reducir la pobreza a corto plazo y, si se gestionan adecuadamente, pueden incluso contribuir a un desarrollo sostenible a largo plazo. Este último encuentra apoyo en formas de «codesarrollo» como la ayuda filantrópica aportada por las organizaciones de la diáspora, las remesas sociales, las transferencias de conocimientos y las redes empresariales transnacionales.

2.6 La fuerza de unas políticas de migración y desarrollo correctamente gestionadas debería radicar en su capacidad para proteger a los países vulnerables (casi todos ellos pertenecientes a la África subsahariana) contra los obstáculos que plantea el proceso de migración al desarrollo. Los países en desarrollo que menos se benefician de las remesas y acciones filantrópicas son muchas veces los que pagan el precio más elevado por la migración, es decir, los que pierden mano de obra muy cualificada y de talento. Los modelos de migración circular y virtual pueden resolver, en cierta medida, los problemas que plantea una emigración no controlada. Las políticas de migración y desarrollo pueden responder a las necesidades y particularidades de sectores especialmente vulnerables a la migración, como los sectores educativo y sanitario. Si en las regiones gravemente afectadas por el VIH/SIDA no se consigue evitar la pérdida de personal sanitario cualificado mediante un régimen migratorio estricto, los demás esfuerzos de desarrollo no surtirán efectos sostenibles. Las asociaciones bilaterales y regionales destinadas a gestionar las migraciones entre países de destino y países de origen pueden contribuir en gran medida a proteger estos sectores, que son esenciales para su desarrollo.

2.7 El Comité es consciente de las numerosas y profundas repercusiones de la migración en los países de origen y de destino, repercusiones que en algunos casos sólo se reconocen años después del inicio de los flujos migratorios. Un motivo de

creciente preocupación son los hijos de emigrantes que permanecen en los países de origen, y, en particular, sus perspectivas educativas y sanitarias en hogares monoparentales. Desde el punto de vista social, las zonas afectadas por la migración muestran señales de un desequilibrio de género que, casi con toda seguridad, dejará su huella en las condiciones socioeconómicas del desarrollo de estas zonas a largo plazo. Estas preocupaciones se deben tener en cuenta a la hora de elaborar y poner en práctica las políticas migratorias internacionales.

2.8 El Comité desea destacar la interdependencia socioeconómica que existe entre los países de acogida y los países de origen. Los emigrantes que logran una situación económica desahogada en los países de acogida tienden a enviar más remesas. Análogamente, los emigrantes socialmente bien integrados pueden contribuir en mayor medida que los peor integrados al codesarrollo de su país de origen a través de actividades filantrópicas, envío de remesas sociales y migración circular o virtual. Los países de acogida deben por tanto estudiar las mejores soluciones para prevenir el *desperdicio de cerebros*. Estas soluciones van desde una mejor integración social, en general, hasta la equiparación de los salarios y la mejora de las condiciones laborales, incluido el acceso a los sindicatos, pasando por el tratamiento del estatuto jurídico de los migrantes, generalmente problemático. Este enfoque permite, además de maximizar la aportación de los migrantes a la sociedad de acogida, incrementar su potencial de desarrollo.

2.9 Las iniciativas destinadas a frenar la migración irregular están igualmente interrelacionadas. La migración irregular perjudica a los países de destino por su vinculación con el trabajo no declarado. También constituye una amenaza para los migrantes (irregulares), que se encuentran a menudo en posición de debilidad, en una relación de peligrosa explotación, con durísimas condiciones laborales y escasas normas de salud y seguridad. La migración irregular también tiene consecuencias negativas para el desarrollo: las oportunidades de integración en el país de acogida son escasas y el coste elevado de la migración merma la posibilidad de enviar remesas a los países de origen. No obstante, la regularización de los inmigrantes sin papeles sigue siendo una exigencia humana, así como una necesidad económica y social. Si aumentan las posibilidades de migrar legalmente se reforzará el potencial de desarrollo y, a la vez, se reducirá la demanda de las organizaciones criminales implicadas en la trata de seres humanos y el contrabando. Por tanto, la migración legal reduce el riesgo de explotación.

2.10 El Comité reconoce que la forma más frecuente de emigración internacional son las migraciones Sur-Sur. Generalmente, los emigrantes internacionales eligen como destino un país vecino o una región cercana⁽⁵⁾. Además, si se tiene en cuenta que la emigración supone un riesgo y que requiere recursos financieros, competencias y redes, resulta evidente que, sobre todo para las personas con pocos recursos⁽⁶⁾, la migración dentro de las fronteras nacionales es, con mucho, la más frecuente. Por tanto, un enfoque global de las políticas de migración y desarrollo debe tener en cuenta el impacto potencial de la migración regional e interior en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico.

⁽⁵⁾ Sudáfrica, en particular, soporta una carga adicional por ser un país hacia el que convergen muchos inmigrantes de toda la región.

⁽⁶⁾ Véase el informe del DFID (Departamento de desarrollo internacional del Gobierno británico): «*Moving out of poverty — making migration work better for poor people*» (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/migration-policy-paper-draft.pdf>).

2.11 El Comité insta a los Estados miembros a que apliquen las normas establecidas en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

3. Migración y lucha contra la pobreza — Facilitar el envío de remesas

3.1 El Comité reconoce el potencial de desarrollo de las remesas enviadas por los migrantes a los familiares que han permanecido en el país de origen. Los estudios muestran que las remesas contribuyen a reducir la pobreza al incrementar directamente el nivel de ingresos de sus destinatarios.

3.2 Sin embargo, una proporción indeterminada pero en cualquier caso significativa de las remesas (entre uno y dos tercios) se transfiere a través de canales informales, lo que tiene efectos negativos tanto para el emigrante como para el destinatario, para el país de origen como para el país de destino. Debido a la falta de competencia entre los proveedores de servicios financieros en el sector informal, los emigrantes y los destinatarios de las remesas no tienen otra opción que aceptar unos costes de transacción elevados, lo que reduce los ingresos de los emigrantes. Para los países en desarrollo cuya situación financiera es delicada las remesas representan una fuente esencial de divisas y, si se canalizan a través de las instituciones bancarias oficiales, contribuyen al desarrollo financiero, aumentando el volumen total de los depósitos y de los créditos gestionados por el sector bancario local (7). Las remesas generan, pues, un desarrollo macroeconómico positivo. En general, los países de acogida relacionan los problemas de seguridad con el sector bancario informal, ya que las operaciones de blanqueo de capitales y financiación de organizaciones terroristas suelen realizarse en la mayoría de los casos recurriendo a transacciones financieras informales.

3.3 Son muchas las razones que impulsan a los emigrantes a optar por canales de transferencia irregulares en vez de recurrir a los servicios bancarios oficiales para enviar sus remesas. Muchos emigrantes eligen los canales irregulares porque los proveedores de servicios oficiales resultan demasiado costosos, lentos y burocráticos o, simplemente, porque son inaccesibles. Los emigrantes también desconfían de las instituciones bancarias de su país de origen o temen las fluctuaciones en los tipos de cambio. Los destinatarios pobres, en particular aquellos que residen en zonas rurales periféricas, no tienen físicamente acceso a los servicios bancarios. Otros muchos no pueden permitirse pagar los gastos de una cuenta bancaria. En cuanto a los gastos que implica el envío de las remesas, son proporcionalmente mayores para las familias con rentas bajas, que envían pequeñas cantidades de dinero pero de manera regular. Los emigrantes «sin papeles» no pueden acceder a los servicios bancarios, ya que el hecho de no tener documentación les impide abrir una cuenta.

3.4 El Comité anima a los Estados miembros, la Comisión, el Parlamento y el Consejo a que consideren las siguientes iniciativas como instrumentos para fomentar el desarrollo.

(7) En consecuencia, los bancos pueden obtener fondos más baratos y a más largo plazo en los mercados internacionales de capitales si garantizan los futuros flujos de remesas.

3.4.1 Las instituciones bancarias de los países de origen deberían poner a disposición de los emigrantes que viven y trabajan en el extranjero cuentas de ahorro en moneda extranjera.

3.4.2 Las familias de bajos ingresos deberían tener acceso a los servicios bancarios gracias a la fijación de precios asequibles. También deberían ofrecerse estos servicios a las comunidades que actualmente se hallan en zonas sin acceso a la red bancaria. Para ello se podrían canalizar los servicios bancarios a través de industrias de servicios de mayor difusión, como las redes postales o comerciales o las mutualidades de crédito. Sin embargo, la reducción de los gastos de envío de las remesas no debería compensarse con tipos de cambio desfavorables fijados en beneficio de las instituciones bancarias.

3.4.3 Es necesario intensificar la competencia entre los proveedores de servicios de transferencia de remesas, a fin de reducir los costes de envío. Las ONG y las autoridades públicas de los países de acogida podrían impulsar esta competencia informando sobre los costes comparados de los proveedores de servicios. Una medida ejemplar, a este respecto, es la creación del sitio Internet www.sendmoneyhome.org. Por otra parte, la sociedad civil, en colaboración con las instituciones financieras, debería contribuir a mejorar los conocimientos básicos de los migrantes acerca de los mecanismos financieros.

3.4.4 La adaptación tecnológica de los bancos en los países de origen podría contribuir en gran medida a reducir los costes de transacción, agilizar el ritmo de procesamiento e incrementar la seguridad de las transacciones. En las zonas periféricas, la eficacia aumentaría aún más con tecnologías de la información basadas en conexiones por satélite para mejorar la gestión y con sistemas de transferencias telegráficas. La introducción de tarjetas de débito o de servicios adicionales de telefonía móvil es una solución innovadora que podría ampliar el radio de acción. Todas estas medidas de reforzamiento de la capacidad requieren inversiones que se podrían impulsar mediante la ayuda al desarrollo oficial o a través de asociaciones entre los sectores público y privado.

3.4.5 Los estrictos requisitos en materia de identificación constituyen un factor de disuasión para los migrantes sin papeles que desean abrir una cuenta bancaria. Los bancos deberían buscar ideas para mejorar el acceso de los migrantes sin papeles a los servicios bancarios. A tal fin, los Estados miembros deberían contemplar la posibilidad de modificar razonablemente el marco reglamentario aplicable al sector bancario.

3.5 Reducir los costes de transferencia de las remesas es un primer paso necesario para aumentar la contribución de este dinero al desarrollo. El segundo paso consistiría en facilitar los flujos: los países de destino deberían crear asociaciones de transferencia de fondos con los países de origen que reciben gran cantidad de remesas. Estas asociaciones podrían favorecer la adopción de medidas adecuadas para mejorar el acceso de las personas de recursos escasos a las instituciones bancarias, reforzar la capacidad de los proveedores de servicios financieros para facilitar los flujos de remesas e incentivar el recurso a los canales formales de transferencia.

3.6 El Comité insta a las instituciones bancarias que operan dentro de la Unión Europea a desarrollar políticas de servicios bancarios que hagan especial hincapié en la responsabilidad social de las empresas, asumiendo así el papel esencial que desempeñan los bancos para satisfacer las necesidades de los migrantes y de sus familias.

3.7 El Comité recomienda encarecidamente la creación de asociaciones en torno a iniciativas dirigidas a fomentar la función de desarrollo de las remesas, reduciendo los costes y facilitando el acceso. A continuación se presentan dos iniciativas modélicas a título de ejemplo:

3.7.1 La división comercial del operador de telefonía móvil *GSM Association* y la empresa de tratamiento de pagos *MasterCard* han elaborado un sistema que permite a los migrantes transferir dinero desde su teléfono móvil al número de otro teléfono móvil en el extranjero, donde el destinatario recibe un mensaje corto (SMS) informándole de que ha recibido dinero.

3.7.2 El banco británico *Lloyds TSB*, en colaboración con el banco indio *ICICI*, permite a los indios no residentes enviar a India remesas sin gastos, con la única condición de que su cuenta *ICICI* presente un saldo mínimo.

3.8 Se ha podido comprobar que, sobre todo en períodos de conflictos y crisis o después de una catástrofe natural, las remesas constituyen un mecanismo rápido y eficaz para satisfacer las necesidades de los refugiados y de las víctimas en los países de origen. Las organizaciones de ayuda humanitaria y el personal de primera intervención deberían contemplar el acceso a las remesas como un elemento de su paquete de ayuda después de un conflicto o una catástrofe.

4. Migración y reducción de las desigualdades — Regulación de los flujos de migración regular en favor de las regiones subdesarrolladas

4.1 A pesar de que las remesas pueden mitigar en tiempo real la pobreza de sus destinatarios, su efecto sobre el desarrollo, en tanto que transacciones privadas, es limitado, dado que las personas con pocos recursos no son las que se suelen beneficiar de las remesas procedentes del extranjero. En cambio, las personas capaces de soportar el coste inicial de una migración suelen proceder de hogares de renta baja/media. Además, las remesas tienen como principal destino los países de fuerte emigración que llevan deliberadamente a cabo políticas de exportación de capital humano. Menos de un tercio de las remesas va a los países menos desarrollados. El flujo continuo de remesas depende en gran medida de un flujo migratorio continuo, por lo que es vulnerable a los cambios en las políticas de inmigración y al crecimiento económico de los países de acogida.

4.2 A fin de impulsar la contribución de las remesas a la reducción de la pobreza y, a la vez, reducir las desigualdades, los países de destino no sólo deben gestionar mejor y facilitar los flujos de remesas, como se ha indicado anteriormente, sino que

también deben mejorar la gestión de los flujos migratorios que les preceden. Por tanto, la decisión de restringir el número de migrantes legales aceptados repercutirá negativamente en los flujos de remesas enviados hacia los países de origen. Por otra parte, los países de destino pueden influir eficazmente en la dirección de las remesas concediendo un «estatuto de inmigración preferente» a grupos específicos de inmigrantes procedentes de determinados países o regiones de origen. Se impide así que las redes existentes de migrantes provoquen diferencias regionales en un país o contribuyan a incrementar las desigualdades en los países de origen. De esta forma, el país de acogida contribuye de manera proactiva a ayudar a las regiones menos desarrolladas de los países de origen y a reducir las desigualdades. Otro paso para conseguir que las remesas alcancen a los más desfavorecidos consiste en apuntar para la migración a miembros de los hogares con rentas bajas y en facilitar los trámites para su migración.

5. Migración y (co)desarrollo

5.1 Por codesarrollo se entienden las actividades, realizadas por los migrantes, que vienen a completar, no a sustituir, las acciones de desarrollo. Estas actividades se caracterizan por una programación basada en las necesidades, por la sostenibilidad y la capacidad para relacionar a los grupos de la diáspora con las comunidades de los países de origen. Una de las formas de codesarrollo que alcanza a todos los niveles de ingresos de la comunidad destinataria es la de las inversiones en infraestructuras destinadas a la prestación de servicios educativos y sanitarios básicos realizadas gracias a las remesas. El Comité apoya, por tanto, la propuesta de integrar las remesas en el codesarrollo.

5.1.1 Una iniciativa ejemplar a este respecto es el programa de aportaciones paralelas: por cada remesa que destinan los migrantes al desarrollo de la comunidad en su país de origen, cada uno de los socios institucionales del programa aportan otro tanto⁽⁸⁾. Lo ideal es que estos socios sean organizaciones de ayuda al desarrollo que contribuyen al programa con su experiencia en el terreno de la gestión y con personal experimentado, en colaboración con los gobiernos locales, para garantizar su sostenibilidad. Estos programas de aportaciones paralelas deberían contar con amplia publicidad y tendrían que ser fácilmente accesibles a través de plataformas de información que también estuvieran encargadas de promover el recurso a canales bancarios oficiales para el envío de las remesas. Una vez identificados algunos ejemplos logrados de programas de aportaciones paralelas, se debería solicitar la participación de otros socios del sector privado para completar las aportaciones. Convendría animar, en particular, a las empresas con gran número de migrantes, así como a los proveedores de servicios financieros que facilitan los envíos de remesas, a que participen en estos programas y asuman su parte de responsabilidad social. Estas asociaciones público-privadas redundan en beneficio de todos los participantes: el incremento de las remesas colectivas

⁽⁸⁾ Un ejemplo de ello es, en Estados Unidos, la comunidad de inmigrantes procedentes del Estado de Zacatecas, en México. En el marco del programa «Tres por uno», por cada dólar enviado por las asociaciones de migrantes a su país de origen, el Estado federal de México envía otro dólar y el Estado de Zacatecas otro más. En cualquier caso, para que estas iniciativas se vean coronadas por el éxito, los inmigrantes deben estar socialmente bien integrados en las comunidades de acogida, para ser capaces de organizarse.

aumenta el impacto en el desarrollo y se consolida la confianza de los clientes en las empresas y los bancos. No obstante, el Comité es consciente de que la cooperación entre el país de origen y el país de acogida debería tener en cuenta todos los niveles: gobiernos y autoridades institucionales, pero igualmente a los interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, el desarrollo de prácticas y de declaraciones anticorrupción evitaría el desarrollo de prácticas depredadoras de las remesas enviadas.

5.2 Otras formas de codesarrollo consisten en dirigir las remesas hacia actividades empresariales o de inversión.

5.2.1 Los incentivos que pueden ofrecer los países de origen para aumentar los flujos de remesas globales destinadas al codesarrollo van desde exenciones en el impuesto sobre la renta para emigrantes que inviertan en empresas locales, hasta exenciones de los derechos de importación para las inversiones de empresas.

5.2.2 El Comité anima a las instituciones bancarias y las agencias de desarrollo a que experimenten con programas piloto destinados a crear un vínculo entre las remesas y las instituciones de microfinanzas en los países en desarrollo.

5.2.3 Se debería animar a las instituciones bancarias de los países de origen y de acogida a desarrollar asociaciones en este terreno, a fin de facilitar las ventas cruzadas de servicios financieros complementarios, por ejemplo, ofreciendo créditos a la pequeña empresa o créditos a la vivienda junto a los servicios de las remesas.

5.2.4 Para apoyar y desarrollar estas actividades, las agencias de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil deberían informar a las comunidades de migrantes en los países de acogida sobre las posibilidades de invertir, deberían facilitar formación empresarial y deberían fomentar la creación de redes que permitan poner en contacto a los migrantes con empresarios que necesiten financiación en los países de origen. Los empresarios procedentes de la inmigración en los países de acogida y los empresarios de los países de origen deberían formar redes estratégicas empresariales y de desarrollo.

5.3 Algunas de las medidas mencionadas anteriormente requieren la cooperación de las organizaciones de la diáspora en los países de acogida. Las redes de conexiones entre las comunidades de la diáspora y el país de origen son esencialmente el resultado de iniciativas individuales o de grupos. Estas redes constituyen una fuente importante de inversiones extranjeras directas, transferencia de conocimientos y tecnología, actividades filantrópicas y remesas sociales y culturales. Pueden incluso desempeñar un papel en los procesos de paz y de reconstrucción. Sin embargo, los países menos desarrollados carecen de la capacidad para mantener el contacto con los migrantes en el extranjero y crear redes de miembros de la diáspora que permitan explotar estos recursos para el desarrollo (remesas, inversiones, capacidades y conocimientos).

5.4 El desafío que se plantea consiste, pues, en desarrollar la capacidad de las organizaciones de la diáspora que se forman en los países menos desarrollados y centrarse en el desarrollo de los sectores con ingresos más bajos.

5.5 El proceso de desarrollo de la capacidad debe tener en cuenta el hecho de que en la mayoría de los casos las comunidades de la diáspora están organizadas de manera informal y poco estructurada. Tienen estructuras específicas según el país, y funcionan con arreglo a una dinámica idiosincrásica de interacción con su país de origen.

5.6 El proceso consistente en encontrar los grupos adecuados de la diáspora y en promover su capacidad para contribuir al desarrollo de su país de origen puede conducir a la creación de «grupos de cerebros» (*brain trusts*). Esto se puede lograr a través de programas centrados en el capital humano, que contratan a los migrantes (o a sus descendientes) para participar en programas de desarrollo de los sectores público o privado. Estos programas explotan tanto los conocimientos lingüísticos como las competencias culturales de los migrantes, y ponen así a disposición de los países en desarrollo las cualificaciones profesionales, los conocimientos técnicos y los contactos adquiridos recientemente por los migrantes.

5.6.1 Un paso necesario para emprender los esfuerzos de desarrollo de la capacidad de las organizaciones de la diáspora y los países de origen menos desarrollados consiste en localizar a estas organizaciones y redes y realizar un mapa de su distribución. A tal fin, el Comité recomienda que se elaboren registros voluntarios en los que figuren, por una parte, los migrantes cualificados procedentes de países afectados por la fuga de cerebros que residan en los países de acogida y, por otra, las empresas de migrantes de pequeños y medianos países en desarrollo que operen en los países de acogida.

5.6.2 Una vez localizadas, las organizaciones de la diáspora deberían poder entablar contactos con los países de origen y contribuir a su desarrollo. Para facilitar este proceso, los países de acogida y las organizaciones internacionales de desarrollo deberían ofrecer y organizar plataformas y foros, gastos de viaje, becas y reuniones de negocios.

5.7 La existencia de comunidades de la diáspora no garantiza automáticamente a los países de origen un impacto positivo en su desarrollo. Las condiciones políticas y las políticas socioeconómicas del país en desarrollo desempeñan un papel por lo menos tan importante, e incluso determinante. No obstante, de manera general, las organizaciones de migrantes deberían participar en mayor medida en las cuestiones de desarrollo. A tal fin, se pide a las organizaciones de ayuda al desarrollo que establezcan contactos con las organizaciones de migrantes para sentar las bases de una fructífera cooperación.

5.8 El Comité respalda la creación de un Fondo específico para la migración y el desarrollo que permita llevar a cabo las citadas actividades de desarrollo.

6. Reducir los efectos de la fuga de cerebros — Crear grupos de cerebros y facilitar la migración circular y virtual

6.1 Los flujos voluntarios de capital humano suelen generar consecuencias económicas positivas para los países de origen. En muchos de estos países, la migración internacional alivia la presión de la superpoblación y el desempleo. Algunos países exportan deliberadamente y con éxito mano de obra para crear en los países de acogida fuentes de remesas, inversión extranjera directa y transferencias de conocimientos. Sin embargo, el flujo permanente de recursos humanos, sobre todo de mano de obra muy cualificada y de talento, menoscaba el desarrollo de los países más pobres, que no disponen de la capacidad económica ni institucional para sustituir esta mano de obra.

6.2 En consecuencia, el Comité insta a todas las partes interesadas a que, en primer lugar, tomen las medidas necesarias para mitigar los efectos de la fuga de cerebros y, en segundo lugar, elaboren planes para evitar la pérdida ulterior de capital humano en economías y sectores vulnerables. La Comisión ha destacado ya en su reciente Comunicación que para moderar los efectos de la fuga de cerebros se necesita recurrir a los conceptos de migración circular y virtual⁽⁹⁾. Códigos de conducta éticos, ingresos más elevados y fondos de compensación son algunas de las medidas que permitirían evitar la salida de los profesionales cualificados. Por otra parte, una externalización adaptada de los países de la OCDE hacia países en desarrollo permitiría reducir la presión migratoria en estos países. Sin embargo, se deberían aplicar a los trabajadores empleados en los sectores externalizados en los países en desarrollo las mismas consideraciones que las que se contemplan en los países de destino desarrollados para evitar el *desperdicio de cerebros* en estos últimos.

6.3 El desarrollo de la migración circular y virtual se basa en el mencionado potencial de los grupos de la diáspora y en su capacidad para conectarse con su país de origen (creación de grupos de cerebros). Los migrantes cualificados que han adquirido una educación superior o una formación profesional en los países de acogida pueden representar una baza para los países de origen si consiguen transferir sus cualificaciones y servicios.

6.4 El concepto de la creación de grupos de cerebros completa el de la fuga de cerebros, ya que la pérdida neta sufrida por los países de origen se convierte, idealmente, en la creación de un grupo de cerebros nacido de la inmigración en el país de destino. Más importante aún es que los grupos de cerebros pueden, en teoría, mitigar algunos de los efectos perjudiciales de la fuga de cerebros en los países de origen. Los migrantes individuales pueden ofrecer sus conocimientos o su capacidad organizativa a su país de origen ya sea sobre una base temporal (regreso temporal) o sobre una base virtual, a través de aplicaciones y plataformas en línea.

6.4.1 Los regímenes de visados se deberían adaptar adecuadamente para permitir a los profesionales «trasladarse» con mayor facilidad del país de acogida al país de origen y viceversa. Las

organizaciones internacionales de desarrollo deberían elaborar programas que permitan transferir virtualmente los servicios y conocimientos de los migrantes muy cualificados hacia los países de origen. Los cardiólogos, por ejemplo, podrían usar Internet para analizar expedientes médicos procedentes del país de origen; los geólogos podrían facilitar el acceso a los laboratorios más avanzados del país de acogida y los analistas financieros podrían evaluar planes empresariales para programas de microfinanciación. Ofrecer visados para múltiples estancias es un mecanismo que facilitaría la migración circular.

6.4.2 La transferibilidad de los derechos de pensión y de los beneficios de la seguridad social de los migrantes del país de acogida al país de origen sería un incentivo potente para fomentar la migración de retorno o migración circular.

6.4.3 Los países en desarrollo deben estar informados de las posibilidades de codesarrollo existentes y se les debe alentar y dar la posibilidad de crear una red de conexión con sus comunidades de la diáspora en el extranjero.

6.4.4 Naturalmente, estos conceptos requieren que los migrantes se hayan integrado con éxito en la sociedad de acogida. Los países de destino deben reducir el *desperdicio de cerebros* (es decir, la contratación de migrantes en puestos de trabajo para los cuales la cualificación requerida es inferior a su educación y formación). Esto podrá lograrse evaluando mejor sus capacidades y reconociendo los títulos obtenidos en los países de origen. Los migrantes podrán así participar en mayor medida en la vida del país de acogida y contribuir al desarrollo de su país de origen.

6.5 En determinados sectores como la educación y la sanidad es absolutamente fundamental regular la emigración. Para proteger a estos sectores especialmente vulnerables contra la fuga de cerebros es necesario adoptar medidas que influyan en los factores que fomentan o desalientan las migraciones.

6.5.1 El Comité insta a que los países desarrollados no contraten personal procedente de estos países en desarrollo vulnerables. El Gobierno británico ha puesto en práctica a este respecto un código de conducta ejemplar sobre la contratación ética, que obliga a las instituciones médicas públicas y privadas a no contratar a personal procedente de países en desarrollo cuyo sector sanitario atraviesa una crisis de capital humano.

6.5.2 De la misma manera, las políticas laborales relacionadas con la inmigración en los países de destino se podrían adaptar para reducir al máximo el flujo de personal altamente cualificado procedente de países en desarrollo que se encuentren en situación de riesgo.

6.6 Dependiendo de los recursos disponibles en los países en desarrollo en situación de riesgo y especialmente vulnerables, existen distintas opciones para contrarrestar los efectos de la fuga de cerebros.

⁽⁹⁾ «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».

6.6.1 Una de las opciones consiste en crear un capital humano excedentario que permita llevar a cabo una estrategia de desarrollo orientada hacia la exportación (de recursos humanos). Este esfuerzo de formación se podría financiar mediante unas tasas de salida impuestas a los profesionales altamente cualificados que opten por emigrar. Estas tasas se podrían imponer a los emigrantes o a los países de destino.

6.6.2 Los acuerdos de reembolso (fondos de compensación) entre los emigrantes y su país de origen con anterioridad a la salida pueden desalentar la emigración permanente y permiten, de esta forma, reembolsar al país de origen el coste de la educación y formación impartidas inicialmente ⁽¹⁰⁾.

6.6.3 Se podrían crear grupos de cerebros en los países de origen gravemente afectados por la fuga de cerebros.

6.6.4 Los países de acogida podrían adoptar disposiciones de nueva entrada o conceder visados de corta duración fácilmente accesibles a los profesionales altamente cualificados que se desplazan a países desarrollados para adquirir una formación suplementaria o continuar una especialización. Estos mecanismos de migración circular pueden alentar la migración de retorno hacia los países de origen.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

7. Integrar las políticas de migración y desarrollo y garantizar la coherencia política

7.1 Como ya se ha indicado al principio del documento, el Comité reconoce que las migraciones Sur-Sur y las migraciones regionales tienen una dimensión bastante más amplia que las migraciones internacionales entre países en desarrollo y países desarrollados. Por tanto, se debería dedicar mayor atención a los enfoques regionales de la migración y el desarrollo, como lo está haciendo ya la Unión Africana.

7.2 El Comité desea destacar la necesidad de integrar las «políticas de migración y desarrollo» en las políticas de migración laboral e integración de los países de acogida y en las estrategias nacionales de desarrollo de los países de origen, así como en las estrategias de lucha contra la pobreza de las organizaciones internacionales de desarrollo.

7.3 El Comité señala que la coherencia política contribuirá al logro de los resultados esperados de las políticas de migración y desarrollo. La política comercial y la de seguridad no deberían menoscabar los esfuerzos en favor del desarrollo de las políticas de migración y desarrollo. Y lo que es igual de importante, el Comité pide a los Estados miembros que aspiren a la coherencia política, absteniéndose de defender políticas diferentes a nivel nacional y europeo.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Para más detalles sobre los posibles fondos de compensación entre los migrantes y los países de origen, véase el Dictamen exploratorio del CESE «Salud y migración» (ponente: Sr. Sharma, coponente: Sra. Cser) (DO C 256 de 27.10.2007).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-Moldova: El papel de la sociedad civil organizada»

(2008/C 120/19)

El 15 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 sobre el tema

«Las relaciones UE-Moldova: El papel de la sociedad civil organizada».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de noviembre de 2007 (ponente: Sra. PICHENOT).

En su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Favorecer el papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Moldova

1.1.1 El año 2005 supuso un **punto de inflexión** para las relaciones entre la Unión Europea y Moldova. Gracias a la aprobación del Plan de Acción UE-Moldova (2005-2008), la instalación de una delegación de la UE en la capital de ese país y el nombramiento de un alto representante en las negociaciones del conflicto de Transnistria, las condiciones para la aplicación del acuerdo de colaboración y de cooperación han mejorado notablemente. En este contexto, este primer dictamen del CESE sobre la cooperación UE-Moldova tiene como objetivo impulsar el papel de la sociedad civil para reforzar esta dinámica y poner en marcha en un futuro próximo una agenda común mediante diferentes iniciativas.

1.1.2 El refuerzo de la colaboración entre la Unión Europea y Moldova sólo puede basarse en una visión compartida de sus valores comunes, en particular por lo que se refiere al respeto de las libertades fundamentales, el compromiso en favor de una sociedad democrática abierta a todos y la aceptación de principio de un diálogo basado en la independencia de los interlocutores de la sociedad civil. La sociedad civil constituye el elemento de futuro de la identidad moldova, pues se nutre de la riqueza humana acumulada en esta región donde confluyen culturas y lenguas. Esta riqueza es una ventaja considerable.

1.1.3 No puede negarse que, al igual que sucede en otros países de la CEI que han vivido la misma experiencia histórica, Moldova carece de una tradición de organizaciones independientes de la sociedad civil, así como de experiencia en este ámbito. No obstante, y vistos los cambios en curso, el Comité considera que resulta indispensable entablar contactos para encontrar interlocutores abiertos a un enfoque de progreso, en el respeto de estos valores comunes.

1.1.4 El CESE insiste en que el éxito del Plan de Acción UE-Moldova ⁽¹⁾, en el marco de la Política Europea de Vecindad, depende en gran medida de la capacidad **de asociar y hacer participar** en su aplicación **a las organizaciones de la sociedad civil**. Por este motivo, convendría que la Comisión enviara una señal clara en este sentido, proponiendo criterios, procedimientos e instrumentos que hagan posible una mayor

implicación de la sociedad civil. No obstante, el CESE acoge positivamente los esfuerzos de la delegación europea en Chisinau, por la atención que presta al conocimiento de la sociedad civil moldova. Esto favorecerá una participación formal de los representantes de la sociedad civil en la evaluación del Plan de Acción que tendrá lugar en abril de 2008, así como en las próximas etapas de una colaboración reforzada.

1.1.5 El CESE aboga por establecer una relación permanente con la sociedad civil moldova a partir de un enfoque de progreso, empezando por estructurar nuestras relaciones. A tal fin, convendría organizar una **conferencia** en 2008, preparada con una misión previa para encontrar a los interlocutores cuyo funcionamiento esté regido por una voluntad de transparencia. Este evento, en el que participarían agentes locales y regionales, tendría por objeto establecer juntos un programa de trabajo sobre la base de las propuestas siguientes:

- la evaluación de los mecanismos **de información y consulta** existentes en Moldova, tanto de la parte del Gobierno como de la Unión, incluida la evaluación de la aplicación del Plan de Acción (2005-2008);
- la preparación y la **formación de la sociedad civil** a fin de proseguir la colaboración tras 2008;
- la familiarización de las organizaciones moldovas con los **mecanismos del instrumento financiero** europeo.

Este programa de trabajo requiere un compromiso de financiación de las iniciativas de la sociedad civil a través de los programas de la Unión Europea.

1.1.6 Tras la evaluación realizada en la conferencia de 2008 con la sociedad civil moldova, convendrá poner en marcha nuevas iniciativas y mantener, en el seno del «grupo de vecindad del Comité», los contactos basados en un **enfoque de progreso**, es decir, un enfoque que toma en consideración los principios fundamentales de la gobernanza y el desarrollo sostenible. Esta iniciativa se basará en los principios establecidos ya en el Acuerdo SPG Plus, a saber:

- los dieciséis principales convenios y convenciones de las Naciones Unidas ⁽²⁾ y de la OIT sobre los derechos humanos y de los trabajadores;

⁽¹⁾ Véase el anexo B.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2008» (ponente: Sr. Pezzini), aprobado los días 9 y 10 de febrero de 2005 (DO C 221/15 de 8 de septiembre de 2005).

— los once principales convenios y convenciones relativos al medio ambiente y a los principios de gobernanza ⁽³⁾.

1.1.7 De esta manera, la Unión Europea animará a las organizaciones de la sociedad civil moldova a que contribuyan a alcanzar los niveles europeos de independencia, representatividad y transparencia. Conviene que la Comisión siga integrando en cada informe intermedio del Plan de Acción un apartado específico sobre el respeto de los derechos fundamentales, incluida la libertad de asociación y de expresión, y los enriquezcas, además, con una evaluación del Derecho sindical.

1.1.8 En opinión del CESE, debe darse prioridad a que los moldovos vayan apropiándose progresivamente de los instrumentos y técnicas que las instituciones internacionales o europeas han puesto a su disposición. El CESE respalda al Consejo de Europa en su solicitud de ayuda a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción (principio incluido en el enfoque del GRECO ⁽⁴⁾). Asimismo, hace un llamamiento a la cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia organizada.

1.1.9 El CESE respalda la iniciativa de los donantes europeos e internacionales de coordinarse para dar coherencia a sus acciones. Aboga por que estos programas de reducción de la pobreza incluyan acciones prioritarias en favor de los servicios sociales básicos, e insiste, en particular, en la mejora de las condiciones de vida en los orfanatos, la reducción del precio de los medicamentos antirretrovirales y la ayuda a la reinserción de las víctimas del tráfico de personas.

1.1.10 La sequía prolongada del verano de 2007 ha sumido al país en una situación difícil como consecuencia de las malas cosechas que han conllevado situaciones de quiebra y sobreendeudamiento. El Gobierno ha hecho un llamamiento a la ayuda alimentaria internacional y ha solicitado asesoramiento técnico de la FAO. El Comité considera muy importante entablar vínculos con las organizaciones de la sociedad civil activas en el sector agroalimentario. La Comisión Europea ha consignado tres millones de euros en concepto de ayuda humanitaria a las zonas rurales de los países más vulnerables para un periodo de corta duración.

1.1.11 El CESE considera asimismo de máximo interés que se creen redes y proyectos comunes en los que participen todos los moldovos, incluidas las organizaciones de los habitantes de Transnistria. El Comité insta a la UE a que prosiga sus esfuerzos para hallar una solución a este conflicto que permita preservar la unidad territorial, y que mantenga su Misión de Asistencia Fronteriza (MAFUE).

1.1.12 El CESE recomienda que se favorezcan los intercambios de prácticas democráticas entre organizaciones de la sociedad civil, dando a conocer a nuestros interlocutores moldovos las publicaciones del CESE disponibles en Internet (en particular en rumano), así como los trabajos de los CES nacionales a través de CESlink. El CESE insta a los CES nacionales de los Estados miembros (en especial de Rumanía y Bulgaria) y a la AICESIS ⁽⁵⁾ a que cooperen para aproximar la sociedad civil

moldova a los instrumentos y prácticas de la sociedad civil europea.

1.1.13 El CESE desea una mayor participación de la sociedad civil moldova en el diálogo con los Balcanes Occidentales y el diálogo regional con el Mar Negro, especialmente mediante la cooperación interregional y transfronteriza en torno a este espacio estratégico para un futuro próximo. La cooperación de la Unión Europea y Moldova se inscribe en el marco de una cooperación consolidada con los países vecinos, y en particular con Rusia.

1.2 Consolidar el respaldo específico a las organizaciones portadoras de futuro y reconciliación

1.2.1 Establecer un diálogo social constructivo

Ante la debilidad de las relaciones laborales, el CESE recuerda el compromiso de Moldova no sólo con los convenios de la OIT, sino también con el contenido de la Carta Social Europea del Consejo de Europa y su mecanismo de reclamación. Asimismo, sugiere que la OIT proponga asistencia técnica para tratar los conflictos laborales por medio de órganos jurisdiccionales específicos.

1.2.2 Concretizar el compromiso de favorecer los contactos con la sociedad europea

El CESE respalda con firmeza la celebración del acuerdo en materia de visados y readmisión, por el que se establecerá un sistema para simplificar la obtención de visados, a fin de incrementar, en particular, los intercambios entre ciudadanos portadores de futuro como los docentes universitarios, los científicos, los periodistas y los representantes de la sociedad civil. Recomienda asimismo una mayor apertura de los programas comunitarios, en particular a la juventud, a través del programa Erasmus Mundus. De esta manera, la simplificación de los procedimientos de concesión de visados y de readmisión acordada en octubre de 2007 ⁽⁶⁾ podrá contribuir también a resolver la cuestión del flujo de solicitudes de ciudadanos moldovos que intentan obtener la nacionalidad rumana.

El CESE pide al Gobierno moldovo que asocie a la sociedad civil a los eventos europeos e internacionales (OMC, OSCE, Consejo de Europa y Francofonía). Asimismo, anima a los Estados miembros a que entablen y financien contactos e intercambios con la sociedad civil moldova (becas universitarias, hermanamiento de ciudades, cooperación transfronteriza).

1.2.3 Tomar en consideración el balance ecológico

El CESE aboga por que se respalde a las organizaciones medioambientales que trabajan por la destrucción de los arsenales de armas y municiones no transportables, el tratamiento de los residuos militares e industriales y el saneamiento de las aguas contaminadas.

⁽³⁾ Véase el anexo B.

⁽⁴⁾ Grupo de Estados contra la corrupción (Consejo de Europa).

⁽⁵⁾ Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS).

⁽⁶⁾ La ratificación de estos tratados está prevista para finales de 2007.

2. Principales características de la situación socio-económica de Moldova

2.1 Con un PIB por habitante de aproximadamente mil dólares, Moldova es el país más pobre del continente europeo y el único que figura en el grupo de países de ingreso bajo del Banco Mundial. La población moldova disminuye (menos de cuatro millones en 2004) como resultado de un aumento de la mortalidad (especialmente para los hombres), un descenso de la natalidad y un importante flujo migratorio.

2.2 Entre 1999 y 2005 la pobreza alcanzó niveles dramáticos, que disminuyeron posteriormente, pero todavía hoy alcanza tasas elevadas próximas a un 30 % de media. Las mejoras tienen lugar de manera desigual, lo que genera bolsas de pobreza extrema (2 dólares/día) que afectan en gran proporción a los niños y las personas mayores. En las zonas rurales y las pequeñas ciudades, las tasas de pobreza ascienden al 40 o 50 % de la población.

2.3 La explotación infantil constituye una amenaza para un gran número de menores, debido a la ausencia de un domicilio fijo, el trabajo infantil, el tráfico de personas y la prostitución. Este nivel de pobreza también ha aumentado considerablemente el fenómeno de los denominados «huérfanos sociales», es decir, niños entregados a los orfanatos por sus familias, que no pueden mantenerlos.

2.4 El importante deterioro de la situación social acentúa también la discriminación de las mujeres, afectadas por una tasa elevada de desempleo, la descualificación laboral, los bajos salarios y el trabajo estacional en la agricultura. Las mujeres se hallan más expuestas que los hombres a la pobreza, debido sobre todo a la reducción de las prestaciones sociales (salud, educación y familia) y el nivel de las pensiones. Estas situaciones empujan a mujeres, que son madres de familia, a aceptar propuestas ilegales o peligrosas, por las que se exponen a convertirse en víctimas del tráfico de personas. La mayoría de estas víctimas son mujeres jóvenes que buscan empleo.

2.5 En 2004, Moldova adoptó un programa de crecimiento y lucha contra la pobreza respaldado por el Banco Mundial, el PNUD y otros donantes. En diciembre de 2006, los donantes de diferentes instituciones financieras y la UE crearon un método de coordinación ejemplar para conseguir una gestión coherente y eficaz de las condicionalidades, y se comprometieron por un montante de mil millones de euros en concepto de donaciones y préstamos para los próximos cuatro años.

2.6 Un mercado de trabajo deteriorado

2.6.1 La situación del mercado de trabajo en Moldova se deterioró considerablemente en los años noventa, paralelamente al hundimiento económico. Como consecuencia de la crisis rusa de agosto de 1998, las tasas de empleo disminuyeron considerablemente, para retomar un crecimiento positivo a partir de 2003. De esta manera, la tasa de desempleo pasó del 11 % en 1999 a aproximadamente el 7,4 % de la población activa censada a finales de 2006. Aproximadamente un 35 % de las personas con trabajo ejercen actividades informales (7).

2.6.2 Aun cuando los salarios reales hayan seguido creciendo, el nivel medio sigue siendo muy bajo, equivalente a 129 dólares en 2006 (8). No obstante, hay que tener en cuenta otras fuentes de ingresos. Por una parte, un importante porcentaje de familias recibe divisas de alguno de sus miembros en el extranjero. Por otra parte, el número de empleos no declarados

sigue siendo considerable: según el organismo oficial de estadísticas, más de 200 000 trabajadores (es decir, el 15 % de la población activa) están empleados en empresas no registradas, mientras que un 35 % del personal de las empresas registradas no están declarados (sobre todo en los sectores de la construcción, la agricultura y la silvicultura).

2.6.3 Muchos ciudadanos moldovos han abandonado su país para trabajar en el extranjero, la mayoría de manera ilegal. Se calcula que este éxodo, en parte estacional, asciende a un millón de adultos y representa en torno al 30 % del total de la mano de obra. La pérdida de capital humano y sus consecuencias para la financiación de la protección social figuran entre las consecuencias negativas de esta ola migratoria. Dado el nivel de pobreza, parece probable que la emigración económica se mantenga en los próximos años.

2.7 Los puntos débiles de la economía moldova

2.7.1 Una economía anclada en la esfera de influencia rusa

2.7.2 El gravísimo hundimiento del PIB moldovo de los años noventa fue el resultado de causas exógenas, como la pérdida de mercados, la dependencia energética, la emigración de trabajadores cualificados y la secesión de la región industrial de Transnistria.

2.7.3 Aun cuando el crecimiento se haya recuperado significativamente desde 2000 (alcanzando hasta un 6-8 % anual), la economía sigue siendo muy vulnerable (crecimiento del 4 % en 2006), y puede seguir debilitándose en 2007. La principal causa de esta desaceleración reside en el aumento del 100 % de los precios del gas impuesto por el distribuidor Gazprom.

2.7.4 Irritada por la orientación proeuropea del Presidente moldovo, Rusia ha prohibido la importación de vino moldovo como medida de presión política. Así, en 2006 Moldova se vio privada de una de sus principales fuentes de ingresos procedentes de la exportación (el vino moldovo representa un 35 % de las exportaciones, de las cuales un 85 % están destinadas al mercado ruso).

2.8 Una economía dominada por el sector agroalimentario

2.8.1 Moldova sigue siendo un país predominantemente rural. El sector agroalimentario responde de más del 30 % del PIB (9), y una parte considerable de las exportaciones (65 %), mientras que la agricultura familiar asegura en gran medida la autosubsistencia en las ciudades y el campo. La industria agroalimentaria también ocupa un lugar importante en la economía. La calidad y cantidad de las cosechas influyen en los sectores industriales ligeros, tanto en eslabones anteriores como en eslabones posteriores de la cadena económica (abonos químicos, botellas, envases).

2.9 El papel decisivo de las remesas de los emigrantes a sus familias

2.9.1 Tras esta importante recesión, es necesario reconocer que los escasos resultados económicos positivos no se deben a la reconstrucción de la economía, sino a un flujo masivo de divisas (30 % del PIB moldovo) enviadas por los moldovos que han emigrado para trabajar en el extranjero: entre 600 000 y un millón trabajan en Europa occidental (un 19 % en Italia) o en Rusia (un 60 %). En 2006 enviaron a su país mil millones de euros.

(7) Estadísticas de las autoridades públicas moldovas.

(8) Estadísticas de las autoridades públicas moldovas.

(9) Estadísticas de las autoridades públicas moldovas.

2.9.2 A falta de un clima favorable a las inversiones, estas remesas no sirven para financiar nuevas actividades económicas. Este flujo financiero conlleva una subida de los precios en el sector inmobiliario, una fuerte demanda de productos importados y tensiones inflacionistas.

3. Democracia, respeto de los derechos humano y gobernanza

3.1 Desarrollo humano

3.1.1 En 2006, Moldova se situaba en 114ª posición en el indicador de desarrollo humano del PNUD, es decir, el país peor clasificado de Europa pero también uno de los últimos entre las repúblicas procedentes de la antigua Unión Soviética.

3.1.2 La falta de independencia de los medios de comunicación y de respeto de los derechos humanos y los problemas de funcionamiento del sistema judicial obstaculizan las iniciativas de los ciudadanos moldovos y la capacidad de organización de la sociedad civil.

3.1.3 La independencia de los medios de comunicación es una de las principales cuestiones en que hace hincapié el reciente informe del Consejo de Europa (septiembre de 2007) ⁽¹⁰⁾. Es cierto que la reforma de la legislación relativa a la libertad de expresión es importante, pero no resulta suficiente para garantizar su respeto en la práctica. La imparcialidad y la deontología son otras condiciones necesarias para el ejercicio de la profesión de periodista, lo que implica la ausencia de presiones por parte de las autoridades políticas, en particular en los medios audiovisuales.

3.2 Un alto nivel de corrupción

3.2.1 La delincuencia organizada es un problema importante de seguridad que obstaculiza a las instituciones y las inversiones. Las actividades de los delincuentes son nefastas: fomento de la evasión fiscal, facilidades para el contrabando, corrupción. En el índice de corrupción en el mundo para 2006 de *Transparency International*, Moldova (81º puesto) obtiene la nota de 3,2 sobre 10, al igual que otros países considerados muy corruptos. La pequeña ascensión en esta clasificación refleja la voluntad del Gobierno y de la sociedad civil de luchar contra la corrupción.

3.3 Fragilidad de los progresos democráticos ante un poder de tradición autoritaria

3.3.1 El CESE pide a las autoridades moldovas que tengan en cuenta las conclusiones de los observadores internacionales (un importante grupo de la OSCE compuesto por unas cien personas) presentadas con ocasión de las elecciones locales de junio de 2007, con el fin de poner remedio a todos los aspectos insatisfactorios a la luz de las normas europeas en materia de elecciones, a fin de que las elecciones legislativas de 2009 se desarrollen en condiciones más democráticas.

3.3.2 Los informes del Consejo de Europa animan a Moldova a proseguir sus esfuerzos, en particular por lo que se refiere a la independencia y la eficacia de la justicia, el pluralismo de los medios de comunicación y la consolidación de la democracia

local. Moldova se ha beneficiado de la asistencia de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos en el marco de los proyectos regionales para el periodo 2002-2004 y posteriormente para 2007. Esta Iniciativa ha respaldado acciones de la sociedad civil destinadas a fomentar la democracia y los derechos humanos.

3.4 Transnistria, reto geopolítico de la región

3.4.1 Transnistria, que cuenta con el respaldo de Rusia y con la presencia de un contingente del ejército ruso, sigue siendo una fuente de tensión e inseguridad en las fronteras de la UE y constituye una pieza del puzzle geopolítico de la región.

3.4.2 La búsqueda de una solución política a la cuestión de la secesión de Transnistria es, asimismo, una de las prioridades del Plan de Acción de la UE, que ha ido prestando mayor interés a este conflicto a medida que se acercaba la adhesión de Rumanía y Bulgaria, tras la que Moldova ha pasado a ser un país fronterizo con la UE. En este contexto, la implicación de la UE se vio reforzada en 2005 gracias al nombramiento de un representante especial (Kalman MIZSEI, desde marzo de 2007), con estatus de observador en el marco de las negociaciones en el formato «5+2». En la actualidad, las negociaciones se hallan estancadas.

3.4.3 Por otra parte, la región es conocida como punto de confluencia de la delincuencia organizada (tráfico de armas y material estratégico, blanqueo de capitales, droga y tráfico de personas) que beneficia tanto a las organizaciones delictivas locales como a las de Rusia, Ucrania y otros países.

3.5 Misión de Asistencia Fronteriza de la UE (EUBAM) en Ucrania y Moldova

3.5.1 Al ser un enclave situado en el territorio ucraniano, el conflicto de Transnistria y las relaciones UE-Rusia complican la relación de Moldova con Ucrania, creando una situación calificada de «embrollo moldovo». Moldova es tanto lugar de paso como punto de partida de diferentes tipos de tráfico, ya que las fronteras moldovas son muy porosas y ofrecen una vía al Mar Negro por el puerto de Odesa.

3.5.2 La Misión de Asistencia Fronteriza (EUBAM) iniciada por la UE en diciembre de 2005 a petición conjunta de los Presidentes de Ucrania y Moldova ha sido un paso decisivo para la estabilización del país y la lucha contra el contrabando. Un centenar escaso de agentes de aduanas y guardias de fronteras procedentes de diecisiete países de la UE hacen de observadores y asesoran en su trabajo a sus colegas moldovos y ucranianos, ejerciendo así una presión significativa sobre el Gobierno auto-proclamado de Transnistria. Esta misión se centra en las personas y las zonas de riesgo y ha tenido algunos éxitos reales.

3.5.3 En noviembre de 2006, esta misión se vio enriquecida con un sistema automatizado de intercambio de información para reforzar la eficacia del control de las fronteras. Recientemente esta misión ha sido prolongada hasta noviembre de 2009. El CESE desea que se persevere en esta tarea a fin de garantizar la seguridad en esta frontera.

⁽¹⁰⁾ Informe de la Comisión para el respeto de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros del Consejo de Europa relativo a Moldova, septiembre de 2007.

4. Visión general de la sociedad civil en Moldova y de sus actividades

4.1 Principales observaciones de la misión del CESE en 2004

4.1.1 En este contexto difícil tanto en el plano político como económico, las circunstancias no han sido propicias a las actividades de la sociedad civil. El número de personas que podrían hallarse disponibles para ser activas en las organizaciones de la sociedad civil, ya sea a nivel nacional o local, se ha visto significativamente mermado en particular debido a la emigración, sobre todo entre los jóvenes adultos con un buen nivel educativo. Los organismos estatales sólo han mantenido relaciones esporádicas con dichas organizaciones. La centralización de las estructuras administrativas ha impedido el desarrollo de movimientos sociales. En resumen, el paternalismo, claramente arraigado en la sociedad, hace al Estado primer responsable del bienestar de la población. La función presidencial encarna la voluntad de la mayoría de la población de disponer de un dirigente fuerte al frente del país.

4.1.2 Excepción hecha del estatuto de los partidos políticos, la Constitución no incluye referencia alguna a las organizaciones de la sociedad civil ni al derecho de reunión. No obstante, establece el derecho a *crear sindicatos y afiliarse a ellos* (artículo 42), y reconoce la libertad de asociación (artículo 40). Las condiciones de las organizaciones no gubernamentales mejoraron con la ley relativa a los organismos públicos y las fundaciones, de 1997. En la práctica, han podido observarse solapamientos entre, por una parte, las personalidades que ejercen funciones en el aparato de Estado y los partidos en el Gobierno y, por otra, los organismos que representan los intereses económicos o políticos.

4.1.3 En opinión de los observadores, en particular del Consejo de Europa ⁽¹¹⁾, la reforma de la legislación sobre el sistema judicial garantiza el respeto del Derecho en general, y en particular para la sociedad civil. No obstante, Moldova sigue siendo objeto de un procedimiento de evaluación por parte del Consejo de Europa, para velar, en particular, por la independencia del sistema judicial.

4.2 Datos actualizados sobre la situación de la sociedad civil en 2007, según estudios de expertos ⁽¹²⁾

4.2.1 Según diversas fuentes, se constata un aumento impresionante de la cifra global de ONG. Éstas han pasado de aproximadamente 3 000 en 2004, según el cálculo del estudio del CESE, a más de 7 000 en 2007 ⁽¹³⁾, aun cuando esta fuente

⁽¹¹⁾ Respeto de las obligaciones y compromisos de Moldova (Consejo de Europa, 14 de septiembre de 2007).

⁽¹²⁾ Estudios sobre la sociedad civil moldova: *La Unión Europea y la sociedad civil moldova* — conclusiones de la conferencia de AETI y ECAS, junio de 2006; *Reforzar el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil moldova sobre la aplicación del Plan de acción UE* — Moldova, conclusiones de la Conferencia de «Eurasia Fondation», el Ministerio de Asuntos Exteriores moldovo y US AID, abril de 2006; *Reforzar el sector no gubernamental en la zona del conflicto de la República de Moldova*, «IMAC», febrero de 2007; *Estudio sobre el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales en Moldova para la reunión de donantes*, Proyecto PNUD, mayo de 2007; *Informe sobre las ONG que trabajan en el ámbito social en la República de Moldova, proyecto de la UE*, «TRANSTEC», mayo-junio de 2006; *Incrementar la sostenibilidad financiera de las organizaciones de la sociedad civil moldova*, «PNUD & SOROS» 2005; *Encuesta sobre el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales en la República de Moldova*, informe de seguimiento del Consejo de Europa, septiembre de 2007; *Países en transición 2007: Moldova*, CEPS, George Dura y Nio Popescu 2007; *La situación en Transnistria*, People in Need CZ, noviembre de 2006.

⁽¹³⁾ Estudio del PNUD de mayo de 2007.

precisa que «no es posible entablar contacto con un 54 % de estas organizaciones». Según estos cálculos, en la actualidad menos del 20 % de las organizaciones registradas son activas. Además, se constata un aumento sustancial de las ONG a nivel local y regional, incluso en la región de Transnistria.

4.2.2 Las ONG siguen concentrándose predominantemente alrededor de la capital, Chisinau, aunque en una proporción que ha disminuido de manera relativa: «En el curso de los cuatro últimos años, el 67 % de las ONG registradas se han instalado a nivel nacional, y el 82 % a nivel local» ⁽¹⁴⁾. Los ámbitos de actividad de las ONG conciernen a todas las categorías de la sociedad moldova, pero con frecuencia sus actividades prioritarias están orientadas por donantes externos.

4.2.3 Al parecer, las relaciones entre las organizaciones sindicales y patronales y las diferentes ONG siguen siendo escasas, debido al desconocimiento y la desconfianza mutua. Una excepción se perfila en Transnistria, donde se van estableciendo relaciones entre algunas ONG y un grupo de empresarios.

4.2.4 La entrada en vigor del Plan de Acción entre la UE y Moldova en 2005 ha dado un nuevo impulso a la sociedad civil, particularmente en el ámbito asociativo, y ha permitido la puesta en práctica de numerosos proyectos, a pesar de no haberse realizado consulta alguna en el momento de la preparación del Plan.

5. Evolución en la organización de los interlocutores sociales

5.1 Presentación de las organizaciones de empresarios

5.1.1 La Cámara de Comercio e Industria (CCI), relacionada con Eurochambres, es, desde 1999, el portavoz más importante de las empresas, y representa a 1 500 sociedades de todos los sectores. La CCI de Moldova ya no se encarga de emitir certificados de origen para los productos comercializados en la CEI, ni controla las exportaciones hacia la UE, que dependen en la actualidad de la Oficina de Aduanas, para poder beneficiarse del SPG. Se ha convertido, por encima de todo, en una cámara de comercio al servicio de las empresas. La CCI ayuda en particular a impulsar la exportación de productos moldovos y a crear empresas mixtas con empresas extranjeras, y ofrece numerosos servicios a las empresas ⁽¹⁵⁾. La CCI forma parte de la representación oficial ante la OIT y alberga un centro de información europea. El Sr. Tarlev, Primer Ministro desde 2001, ejerció anteriormente funciones importantes en la CCI de Moldova. Las pequeñas y medianas empresas de menos de treinta empleados se han unido en una asociación aparte, pero estrechamente vinculada a la CCI en el plano financiero y organizativo.

5.1.2 En la actualidad, existe una «Confederación nacional de Empleadores» que también forma parte de la representación moldova en las conferencias internacionales de la OIT y representa a los empresarios en los encuentros de los interlocutores sociales convocados por la Presidencia moldova. En 2006, el Gobierno permitió la deducción fiscal de las cotizaciones de los empresarios a sus organizaciones, respondiendo así positivamente a una reclamación presentada a la OIT.

⁽¹⁴⁾ Estudio del PNUD, 2007, p. 3.

⁽¹⁵⁾ Nota informativa de la CCI, mayo de 2007.

5.1.3 Los interlocutores sociales han firmado tres nuevos convenios colectivos a nivel nacional y once convenios colectivos sectoriales y locales. Sus repercusiones reales para el diálogo social siguen siendo limitadas, ya que la CCL, aun cuando está reconocida por la OIE, es primordialmente una cámara de comercio al servicio de las empresas.

5.2 Balance de la evolución de la situación sindical

5.2.1 Hasta 2000, los trabajadores de Moldova estaban representados por la Federación General de Sindicatos de la República de Moldova, una federación unitaria constituida en 1990 sobre la base de la organización de sindicatos de la Unión Soviética. En 2000, esta organización adoptó la denominación de «Confederación», pasando a ser la «Confederación de Sindicatos de la República de Moldova» (CSRM). Posteriormente surgieron tensiones internas en su seno, como consecuencia de los antagonismos entre agricultura, industria y servicios, entre población moldovoparlante y rusoparlante y entre la derecha nacional y el partido comunista. En 2000, un grupo de federaciones profesionales —14 federaciones industriales y las de la cultura y la administración pública— abandonan la CSRM para fundar una nueva confederación, la CSL SOLIDARITATEA. Tras la dimisión de la dirección de la CSRM, la organización pasa a tener un nuevo líder, Petru Chiriac. Se llevó a cabo una tentativa de reunificación que fracasó, a pesar de los esfuerzos de mediación realizados por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales (antiguamente CISL), de la que la CSRM era miembro desde 1997. El motivo: conflictos personales, así como divergencias sobre la división del patrimonio sindical y, sobre todo, afinidades políticas diferentes entre la CSRM, más próxima a los partidos moldovófonos, de derechas, cristianodemócratas y demócratas, y Solidaritatea, de mayoría rusoparlante, que desde un principio se había declarado próxima al partido comunista.

5.2.2 La división sindical se complicó en 2001, con el éxito electoral del partido comunista y la elección de su líder, Vladimir Voronin, a la Presidencia de la República. El hecho de que Solidaritatea adoptase una actitud de cooperación para poner en marcha mejoras sociales y de que la CSRM se orientase por una vía más reivindicativa y crítica crisparán las relaciones entre el poder y estas dos organizaciones sindicales. El Gobierno, asistido por sus enlaces en el partido comunista y la administración, optará por favorecer sistemáticamente a Solidaritatea y debilitar a la CSRM.

5.2.3 La ingerencia repetida y sistemática de las autoridades públicas llevó a la CSRM, respaldada por la antigua CISL y por federaciones profesionales (UITA e ISP), a presentar, en enero de 2004, una queja por violación de la libertad de asociación al Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En su informe intermedio de 2006, el CLS pidió que se llevaran a cabo investigaciones independientes sobre las diferentes situaciones de interferencia señaladas por los demandantes: en él se indicaba también que Moldova no dispone de un mecanismo que permita penalizar de manera disuasoria las violaciones de los derechos sindicales y garantizar así el respeto de las normas internacionales en la materia. En 2005 tuvo lugar una misión de la Oficina de la OIT. La CISL llamó la atención de la Comisión Europea sobre la situación en este país, presentando, en 2005, un informe crítico en el marco del SPG concedido a Moldova. Hasta la fecha, el Gobierno de Moldova no ha adoptado ninguna medida para normalizar su legislación ni para adaptarse a las recomendaciones del CLS. Para las autoridades

moldovas, y a pesar de los hechos a que se hace referencia en la queja al CLS, el problema se reduce a la rivalidad entre dos organizaciones sindicales.

5.2.4 De hecho, las autoridades han hecho un llamamiento, de manera cada vez más abierta —como en el discurso del Presidente Voronin ante el congreso de Solidaritatea en 2005— a la reconstitución de una central sindical única. Desde 2005-2006, el equilibrio de fuerzas entre las dos organizaciones se ha ido invirtiendo progresivamente (en 2001, la CSRM contaba con 450 000 miembros, Solidaritatea con 200 000). En 2006, Solidaritatea se convirtió claramente en la organización más representativa. En un congreso celebrado en junio de 2007 se decidió la reunificación de ambas organizaciones. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales (CSI) comunicó que no tenía la intención de transferir la afiliación de la CSRM a la nueva organización «reunificada». Previamente, ésta debería demostrar su independencia respecto de las autoridades públicas y manifestar claramente su compromiso con los principios de libertad de asociación y negociación colectiva.

6. Apuntes sobre los movimientos asociativos y las ONG

6.1 Principales enseñanzas del estudio del CESE en 2004

6.1.1 El número de ONG registradas en Moldova a nivel local y nacional desde su independencia en 1991 ascendería a 2 800. Muchas ONG inscritas en el registro del Estado, y en particular las creadas por agentes económicos o por las autoridades, cumplieron una misión temporal al inicio de la transición. Por ello, no pueden considerarse como agentes independientes de la sociedad civil. Asimismo, hay que tener en cuenta a las organizaciones que, desde 2001, vienen preparando importantes eventos conjuntamente con la oposición al Gobierno comunista.

Como en otros países en vías de transición, las actividades de las ONG se concentran en la capital del país para intentar ejercer influencia sobre los dirigentes. En el contexto político actual, los atropellos de que son víctimas las ONG van en aumento, en particular en los ámbitos de actividad nuevos como la política de la juventud, la protección de los consumidores y el medio ambiente. En Transnistria, sus actividades se ven limitadas por un duro control político.

6.1.2 Algunos grandes donantes (Soros, USAID, Eurasia, Hebo, British Peace Building) intervienen en los ámbitos de la educación, la cultura y los derechos humanos.

6.1.3 Las organizaciones juveniles, que ven disminuir el número de posibles afiliados debido al aumento de la emigración, reclaman al Gobierno una política proeuropea que no sea únicamente declamatoria. También desean que la UE les ofrezca la oportunidad de participar en programas de intercambio. En opinión de la mayoría de los representantes de la sociedad civil, la negociación y ejecución de los futuros programas comunitarios de ayudas no debería hacerse únicamente con el Gobierno (como fue el caso para TACIS), sino también con los representantes de las ONG activas.

6.2 Observaciones sobre la evolución reciente del tejido asociativo, según estudios de expertos

6.2.1 Con ocasión de las últimas elecciones, celebradas en 2005, unas doscientas ONG formaron por primera vez una coalición independiente para llevar a cabo una campaña de

observación a través del país. Esta «Coalición Civil 2005»⁽¹⁶⁾, muy visible e influyente en los medios de comunicación, volvió a actuar en las elecciones de 2007, contribuyendo a aumentar la credibilidad de las ONG entre la población.

6.2.2 De manera esquemática, pueden distinguirse en Moldova tres categorías distintas de ONG. La primera agrupa a las grandes organizaciones bien equipadas y conocidas, que están instaladas en la capital y forman parte de las redes internacionales⁽¹⁷⁾. La segunda categoría engloba a un importante número de ONG menos desarrolladas, con frecuencia la obra de una sola persona, con poca capacidad operativa pero en búsqueda de financiación. El tercer grupo lo forman algunas «Gongos» (ONG «gubernamentales», que prestan su nombre a personalidades en el poder) y, como ocurre en otros países, han sido creadas y son financiadas totalmente por los gobiernos correspondientes.

6.2.3 En Transnistria, el grupo de estas «Gongos» es omnipresente, ya que el régimen de Smirnow continúa buscando aliados en la sociedad civil que respalden su estrategia y le permitan mantenerse en el poder. Un estudio reciente de origen checo realizado por una ONG menciona también otras dos categorías, entre las novecientas activas en Transnistria⁽¹⁸⁾; organizaciones tradicionales como movimientos de trabajadores, de mujeres y jóvenes y pequeñas ONG abiertas a los contactos con Chisinau y con las redes internacionales. Algunas de estas ONG optan por registrarse ante las autoridades moldovas, lo que les permite acceder a las ayudas europeas.

6.3 Mecanismos actuales de consulta de la sociedad civil y negociación con los interlocutores sociales

6.3.1 Desde 2005, varios ministerios han iniciado o reforzado un diálogo con una parte de la sociedad civil, por medio de una reunión consultiva mensual en el Ministerio de Asuntos Exteriores e Integración Europea, y de una conferencia nacional, que se celebró en abril de 2006 y en la que se elaboraron dieciocho conclusiones para mejorar la colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil. Paralelamente, otros Ministerios, como los de Justicia, Agricultura y Hacienda, han mantenido contactos periódicos con representantes de la sociedad civil. Hay varios proyectos en curso, en particular con el PNUD, a fin de facilitar los procedimientos de registro y mejorar la precaria situación financiera en que se encuentran un gran número de ONG.

6.3.2 A instancias de Marian Lupu, el Parlamento moldavo está poniendo en práctica, desde 2006, un «concepto de cooperación entre el Parlamento y la sociedad civil» con objetivos muy ambiciosos, que propone una serie de mecanismos y

modalidades de cooperación como la consulta permanente en línea, reuniones *ad hoc* o audiencias públicas con las comisiones parlamentarias y una conferencia anual.

6.3.3 Desde hace dos años, varias ONG se esfuerzan por participar de manera concreta en la aplicación del Plan de Acción con la UE en diferentes ámbitos de acción, animadas en particular por las experiencias positivas de sus vecinos rumanos y ucranianos. Esta iniciativa también ha recibido el respaldo del Parlamento Europeo, que en mayo de 2007 aprobó un informe en la materia.

6.3.4 Por lo que se refiere a las relaciones laborales, no es extraño que el diálogo social en Moldova muestre niveles mínimos. Existía anteriormente una «Comisión Republicana para la Negociación Colectiva» que funcionaba más como lugar de información sobre las decisiones adoptadas en otras instancias que como un auténtico espacio de consulta y diálogo. Los interlocutores sociales no tenían influencia sobre el orden del día de esta Comisión. Por ello no fue posible, por ejemplo, debatir en su seno ni la queja interpuesta ni el seguimiento que convenía dar a las recomendaciones del CLS. La Comisión no disponía ni de secretaría propia ni de estructuras descentralizadas a nivel regional o sectorial. Señalemos, por otra parte, que la FGSRM (Federación General de Sindicatos de la República de Moldova) había desarrollado diferentes programas de cooperación con la confederación de Transnistria, con el apoyo de la antigua CISL y organizaciones sindicales europeas.

6.3.5 En 2006 se aprobó una ley sobre la organización y el funcionamiento de una comisión nacional para la negociación colectiva, con comisiones sectoriales y territoriales. De los dieciocho miembros de esta comisión nacional, doce están designados por los interlocutores sociales.

A manera de conclusión, puede decirse que es demasiado pronto para evaluar realmente los mecanismos de consulta y negociación establecidos recientemente, así como la eficacia de esta cooperación entablada por el Gobierno. Esta evaluación sólo puede hacerse a medio plazo, sobre la base de principios y modalidades claramente definidos.

A la vista de los progresos en curso en las relaciones UE-Moldova, y teniendo en cuenta la primicia que suponen estas nuevas formas de diálogo social y civil, el CESE desea poner en marcha intercambios con la sociedad civil moldova.

El Comité pide que se organice una conferencia ya en 2008, para que el inicio de los intercambios con la sociedad civil coincida con la preparación de un nuevo marco de cooperación entre la UE y la República de Moldova.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Informe de evaluación de la Fundación Eurasia (octubre de 2005).

⁽¹⁷⁾ Véanse los ejemplos citados en el informe «NGO Scores for Moldova» (2005), publicado por US AID.

⁽¹⁸⁾ Ondrej Soukop, ONG «People in need», Praga 2007.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Aplicación de la Estrategia de Lisboa: Situación actual y perspectivas de futuro»

(2008/C 120/20)

El 27 de septiembre 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 tema

«Aplicación de la Estrategia de Lisboa: Situación actual y perspectivas de futuro».

La Mesa del Comité encargó al Grupo ad hoc de la Mesa «Estrategia de Lisboa» la preparación de los trabajos en este asunto (Ponentes: Sres. van Iersel y Barabás).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 440º Pleno, celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 13 de diciembre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido designar ponente general al Sr. van Iersel y coponente al Sr. Barabás y ha aprobado por 122 votos a favor, 1 voto en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera deseable que la sociedad civil organizada de los Estados miembros, y en particular los Consejos económicos y sociales nacionales (CES), allí donde estos existan ⁽¹⁾, participen como socios activos en la aplicación de la Agenda de Lisboa. Con este fin, el CESE propone lo siguiente:

1.1.1 Además de los gobiernos, los sectores sociales —CES y sociedad civil organizada— deben fomentar planteamientos creativos y adoptar medidas prácticas y concretas eficaces con miras al cambio. Son necesarias colaboraciones adicionales y nuevas alianzas para hacer que el proceso de Lisboa sea un éxito y apoyar su realización ⁽²⁾. Con este fin, el presente dictamen aborda sobre todo la contribución de los CES nacionales y de la sociedad civil organizada.

1.1.2 Siguiendo las buenas prácticas existentes en algunos Estados miembros, son necesarias la información, la consulta y la transparencia en todas partes en beneficio del diseño y la aplicación de los programas nacionales de reforma (PNR), así como la aplicación de recomendaciones específicas para cada país.

1.1.3 Asimismo, para la sociedad civil organizada es importante poder participar desde una fase temprana en la formulación de las futuras perspectivas para el próximo ciclo (a partir de 2010), formulación que debería estar basada en el crecimiento, el empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible.

1.1.4 El CESE destaca que la aplicación efectiva potenciará la visibilidad y coherencia a largo plazo deseables para la Agenda de Lisboa.

1.1.5 Podrían ser muy útiles los intercambios de puntos de vista y de prácticas entre el CESE y los CES nacionales en lo que

⁽¹⁾ El marco institucional a este respecto es muy diverso en la UE. Hay CES en un gran número de Estados miembros, en la mayoría de los «nuevos» Estados miembros existen las denominadas Comisiones tripartitas (interlocutores sociales y Gobierno), y un número limitado de Estados miembros carecen de CES. El CESE está intentando recabar el mayor número posible de contribuciones de órganos representativos, que se adjuntarán al presente dictamen en forma de informe conjunto al Consejo Europeo.

⁽²⁾ Véase la Resolución del CESE sobre «La aplicación de la estrategia de Lisboa renovada» (DO C 97 de 27.4.2007).

se refiere a los PNR y a la Agenda de Lisboa. El CESE puede prestar su apoyo en este proceso.

1.1.6 Debería incluirse a todos los CES nacionales en las rondas de consultas anuales de la Comisión. Los CES nacionales y las organizaciones de la sociedad civil podrían invitar a representantes de la Comisión para debatir ideas y planteamientos apropiados en un contexto nacional.

1.1.7 En lo tocante a los trabajos en el Consejo, el CESE está interesado en participar en el Grupo de trabajo sobre la metodología de Lisboa, bajo los auspicios del Comité de Política Económica del Consejo.

1.1.8 El CESE sugiere que el Consejo Europeo otorgue al CESE un mandato para publicar anualmente un informe que contenga la información disponible sobre la participación de la sociedad civil organizada y de los CES nacionales, allí donde estos existan, en el progreso de la Estrategia de Lisboa, que incluya sugerencias concretas y mejoras deseables ⁽³⁾.

1.1.9 El planteamiento del CESE se corresponde con las acciones emprendidas por el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones con respecto a los parlamentos nacionales y las regiones. El CESE se muestra favorable a seguir reforzando la cooperación.

2. Introducción

2.1 Desde 2005, el proceso de Lisboa ha ido progresando tanto en contenido como a nivel institucional. Los Estados miembros coinciden cada vez más en que se requieren ajustes estructurales relacionados con la competitividad —sociedad basada en el conocimiento—, el crecimiento sostenible y el empleo.

⁽³⁾ El CESE observa que esto no interfiere en modo alguno en los Estados miembros, en particular en España, con el procedimiento vigente de consulta de los interlocutores sociales, sus competencias o su legitimidad.

2.2 A nivel institucional, la metodología de la Estrategia de Lisboa renovada ha experimentado unos cambios ventajosos, que son, entre otros:

- un programa claro para las directrices integradas;
- unos programas nacionales de reforma (PNR) detallados;
- la clarificación del papel de la Comisión;
- la supervisión por parte de la Comisión de los procesos nacionales;
- unas recomendaciones específicas para cada país;
- una influencia recíproca.

2.3 La experiencia nos demuestra que la combinación de una agenda europea bien definida y acordada y la reactivación de un valioso método abierto de coordinación que respeta el principio de subsidiariedad está empezando a dar frutos. Los Estados miembros se muestran cada vez más a favor del mutuo entendimiento y del intercambio crítico de puntos de vista sobre los ajustes. Como resultado de la nueva metodología, cada vez más Estados miembros están más dispuestos a mirar más allá de sus fronteras nacionales y examinar las mejores prácticas.

2.4 Existe, sin embargo, una distancia entre la retórica y la realidad. El verdadero problema es la aplicación, que a menudo es incompleta o imprecisa. En muchos casos faltan metas concretas, objetivos mensurables y calendarios.

2.5 Además, entre los distintos Estados miembros hay diferencias considerables. No todos ellos aceptan fácilmente los comentarios críticos por parte de países socios o desde la Comisión. Existe ahora un cierto nivel de análisis recíproco de los programas nacionales de reforma por parte de los Estados miembros en el contexto del ejercicio de supervisión multilateral.

2.6 La mayoría de los gobiernos ha nombrado a un responsable del proceso de Lisboa como coordinador, lo que debería resultar beneficioso para racionalizar la cooperación entre la Comisión y los gobiernos, así como para la transparencia. Aún así, en la mayoría de los casos este Ministro/Secretario de Estado todavía tiene que definir su papel dentro del Gobierno, así como con respecto al Parlamento y a la sociedad.

2.7 Se dice que la Estrategia de Lisboa es el secreto mejor guardado de Europa, puesto que es una expresión que apenas se utiliza. Sin embargo, desde su relanzamiento en 2005, gracias, en gran parte, a los ajustes en la metodología, los Estados miembros están empezando a adoptar reformas conforme a lo acordado.

2.8 El proceso va por buen camino, pero los dos próximos años serán cruciales por lo que respecta a su continuación y su profundización. Por encima de todo, es fundamental que el proceso de Lisboa tenga una estructura clara y aceptada, que se considere, también por parte de los interlocutores no gubernamentales, como una estrategia paneuropea y que conduzca a ajustes y a una convergencia de las políticas gubernamentales.

3. La corresponsabilidad del CESE, de los CES nacionales y de la sociedad civil organizada dentro del proceso de Lisboa

3.1 El objetivo de la Agenda de Lisboa es permitir a la sociedad europea afrontar los retos del siglo XXI y garantizar su posición y su papel en relación con un número creciente de agentes mundiales. También se refiere al espíritu y la actitud que deben adoptarse.

3.2 Este proceso no puede limitarse simplemente a los responsables políticos, los legisladores y los grupos de alto nivel. Debería ser un proceso **para todos, con todos y de todos**, por dos razones:

- la contribución de muchos sectores de la sociedad es aconsejable para establecer los mejores enfoques posibles;
- la aplicación en los Estados miembros depende en gran medida de la cooperación entre todas las partes interesadas. Es fundamental que todas hagan suyo el proceso.

3.3 La corresponsabilización y un compromiso activo de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil reforzarían el proceso, ya que combinaría los planteamientos «de arriba abajo» y «de abajo arriba». También servirían para potenciar un apoyo público de alta calidad que resulta indispensable.

3.4 Hasta ahora, en numerosos Estados miembros los CES nacionales y la sociedad civil solamente han tenido un acceso limitado, en el mejor de los casos, al proceso de Lisboa. Para impulsar su corresponsabilidad se tendrán que adoptar otras medidas. En aquellos Estados miembros donde no existan CES nacionales deberán desarrollarse otras formas institucionalizadas de participación.

3.5 Los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil han de participar en todas las fases del proceso de Lisboa a lo largo del año. Estas fases son las siguientes: evaluación (del ciclo en curso), preparación, aplicación y acciones de seguimiento de los PNR y recomendaciones específicas para cada país a más largo plazo.

3.6 El CESE considera deseable que los CES nacionales se comprometan con la Agenda de Lisboa de cuatro maneras:

- A través de una información y una consulta satisfactorias.
- Examinando de manera crítica la aplicación nacional.
- Presentando propuestas concretas.
- Mediante una mayor visibilidad de la Agenda de Lisboa, otorgando un perfil más destacado al debate nacional.

3.7 En aquellos países donde no existe un CES o una Comisión tripartita deberán encontrarse otras maneras para que los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada (*) participen en el proceso de consulta.

(*) Se podría poner como ejemplo a Suecia, donde el Gobierno consulta varias veces al año a los interlocutores sociales (como preparación para el PNR) y a la sociedad civil organizada, en reuniones por separado.

3.8 Cabe destacar que debería seguirse el mismo método a nivel regional y local, ya que estos niveles son con frecuencia decisivos para la aplicación real. Además, en el nivel regional deberían fomentarse las asociaciones con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil interesadas, con miras a la cohesión territorial y social.

3.9 Por otra parte, con el fin de hacer realidad los planes de acción de la Estrategia de Lisboa a escala regional y local, éstos deben apoyarse en una gestión y una aplicación eficaces de los Fondos Estructurales.

3.10 El papel del CESE es cuádruple:

- Presentar puntos de vista de la sociedad civil organizada.
- Puede transmitir información que exprese los puntos de vista de los CES nacionales y de otras organizaciones de la sociedad civil, aportando un valor añadido a los debates en la Comisión y en el Consejo.
- El CESE puede servir de foro para el intercambio de puntos de vista y mejores prácticas en coordinación con los CES nacionales, y facilitar un foro de debate entre éstos y la Comisión ⁽⁵⁾.
- El CESE puede contribuir a la difusión de los objetivos y los resultados del proceso de Lisboa.

4. El trabajo sobre los temas prioritarios decididos por el Consejo de primavera de 2006

4.1 En el Pleno que tuvo lugar en el mes de julio de 2007, el CESE aprobó, tal y como se solicitaba, cuatro dictámenes de iniciativa:

- «Empleo para las categorías prioritarias» ⁽⁶⁾
- «La inversión en conocimiento e innovación» ⁽⁷⁾
- «El potencial empresarial, en particular de las PYME» ⁽⁸⁾
- «Definición de una política energética para Europa» ⁽⁹⁾.

Los CES nacionales participaron en la elaboración de dichos dictámenes de iniciativa y sus aportaciones se adjuntan a los dictámenes. Posteriormente, el CESE aprobó otro dictamen sobre una mejor integración de la estrategia relativa al cambio climático en la Estrategia de Lisboa.

4.2 Esos dictámenes de iniciativa, que también presentan contribuciones temáticas de los CES nacionales sobre los temas clave identificados por el Consejo, constituyeron una aportación concreta al informe de la Comisión y servirán para lanzar un debate más extenso con vistas a la cumbre de Lisboa de marzo de 2008.

⁽⁵⁾ En este sentido, hay que señalar que el Parlamento Europeo ha establecido recientemente una estructura de coordinación conjunta con los parlamentos nacionales.

⁽⁶⁾ «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)», DO C 256 de 27.10.2007, p. 93 (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁷⁾ «La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa)», DO C 256 de 27.10.2007, p. 17 (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁸⁾ «El potencial empresarial, en particular de las PYME (Estrategia de Lisboa)», DO C 256 de 27.10.2007, p. 8 (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁹⁾ «Definición de una política energética para Europa (Estrategia de Lisboa)», DO C 256 de 27.10.2007, p. 31 (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

4.3 El presente dictamen de iniciativa es, en primer lugar, una contribución al debate en el Consejo. Su objetivo principal es determinar el papel de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil en el proceso.

4.4 En el proceso de elaboración de su dictamen, el CESE se ha beneficiado igualmente de la contribución de su «Grupo de enlace con las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil». Esta aportación también se adjunta al presente dictamen.

5. La participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada

5.1 Es esencial que la Agenda de Lisboa sea debatida públicamente por el conjunto de la sociedad y sea considerada una agenda europea atractiva y adecuada a las circunstancias, los procedimientos y los requisitos jurídicos nacionales.

5.2 Los documentos de la Comisión deberían estar bien orientados con el fin de fomentar un debate más amplio en la sociedad. La búsqueda de nuevas asociaciones fructíferas debe estar por una parte bien enfocada y precisada, y, por otra, requiere información y comunicación.

5.3 Un debate más amplio y una mayor transparencia implican una mayor concienciación pública. Asimismo, podría estimular la creatividad en lo que se refiere a propuestas y soluciones poco convencionales. En varios países, una serie de medidas y de prácticas beneficiosas o de negociaciones entre los interlocutores sociales a nivel sectorial o empresarial a menudo dan lugar a una evolución interesante en ámbitos microeconómicos.

5.4 Es importantísima la forma en que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil con las competencias necesarias para intervenir en el proceso participan en los PNR y su manera de poner en práctica las recomendaciones de la UE.

5.5 La participación de todos estos agentes podría asimismo aportar una mayor convergencia entre los programas nacionales, que resulta deseable si se tienen en cuenta la creciente interdependencia económica en Europa y los correspondientes efectos indirectos.

5.6 La experiencia nos demuestra que cuando los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil comparten la responsabilidad de un modo activo, el proceso de Lisboa funciona mejor. Lisboa presupone una cultura de cooperación no antagónica. Hay signos de que tal cooperación ya está en marcha en los Estados miembros.

5.7 El grado de participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil varía de un Estado miembro a otro ⁽¹⁰⁾, debido en parte a las diferencias en las normas estatutarias de los CES y organizaciones similares, y al grado de información y consulta, que está todavía menos desarrollado.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota a pie de página n.º 3.

5.8 La Comisión debería animar a todos los Estados miembros a que incluyan a las organizaciones de la sociedad civil y, en los países en que existan, a los CES nacionales, en las consultas nacionales.

5.9 Durante las rondas de consultas con algunos Estados miembros, la Comisión se reúne también con interlocutores sociales. Esta práctica debería irse ampliando gradualmente. De este modo la Comisión podría desempeñar una función de supervisión más intensa. Además, en aquellos países en los que el Gobierno forme parte del CES o de la Comisión tripartita, sería recomendable que la Comisión se reuniese con los interlocutores sociales por separado.

5.10 Sería útil que los CES nacionales intercambiaran sus experiencias en materia de consulta y participación ⁽¹¹⁾. Entre otras:

- información y consulta sobre la Agenda de Lisboa en el contexto nacional;
- la forma en la que los CES presentan su dictamen al Gobierno;
- la medida en que dichos dictámenes se ven reflejados en las políticas gubernamentales.

5.11 Las reuniones (foros, mesas redondas) bilaterales o trilaterales entre los distintos CES podrían también resultar útiles a la hora de fomentar las prácticas convergentes.

5.12 El CESE podría contribuir recogiendo ejemplos de buenas prácticas en toda Europa en materia de información y consulta y elaborando una lista de prácticas y medidas interesantes fomentadas por interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros.

5.13 En lo que se refiere a las contribuciones de los Estados miembros que no cuentan con un CES, el CESE puede cooperar directamente con las organizaciones nacionales de la sociedad civil a través de sus miembros, que podrían recurrir a misiones de investigación en distintas formas, por ejemplo, celebrando audiencias a nivel nacional.

6. El intercambio de las mejores prácticas

6.1 Tiene indudablemente un valor añadido la presentación de ejemplos concretos en el campo de la microeconomía, donde se han alcanzado, o se espera alcanzar, objetivos nacionales gracias a la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada de los Estados miembros.

6.2 He aquí algunos ejemplos:

Investigación, innovación, conocimiento;

- el fomento de la sociedad basada en el conocimiento;
- la educación en todos los niveles, incluida la formación profesional — Nuevas competencias para nuevas oportunidades;

⁽¹¹⁾ Un ejemplo ilustrativo de la supervisión de los PNR nacionales lo constituye el CES griego, que ha establecido un observatorio para la Estrategia de Lisboa. Dicho observatorio constituye una herramienta visible para analizar el progreso o la falta de él. Hay otros CES que están interesados en seguir su ejemplo.

- la reactivación de los pactos para el aprendizaje permanente y los centros de aprendizaje abiertos;
- la cooperación entre universidades o institutos de investigación y PYME;
- la puesta en marcha del Instituto Europeo de Tecnología;
- las plataformas de innovación con participación del sector privado.

Espíritu empresarial y competitividad

- el fomento de la creación de nuevas empresas y el espíritu empresarial;
- especial atención a las PYME: condiciones jurídicas; capital de riesgo;
- la ventanilla única para las empresas;
- la reducción de las cargas administrativas y, en particular, la identificación de ámbitos donde dicha reducción podría resultar más eficaz;
- la administración electrónica;
- los subsidios de innovación para las PYME («cheques de innovación»);
- las medidas fiscales específicas.

Mercado de trabajo y empleo

- las ideas innovadoras y los objetivos mensurables de creación de empleo para jóvenes y personas mayores;
- la inclusión social de grupos vulnerables;
- la igualdad entre hombres y mujeres;
- el fomento de la creación de puestos de trabajo sostenibles;
- los enfoques atractivos en materia de trabajo a tiempo parcial;
- las nuevas ideas y formas de aplicación en cuanto a la flexibilidad;
- nuevas asociaciones a nivel local y regional;
- las empresas de la economía social.

Además, han de debatirse medidas eficaces y concretas, incluidos calendarios relativos a la energía y al cambio climático.

Las partes interesadas han comenzado ya a debatir todos estos temas en uno o más Estados miembros. Los CES nacionales y la sociedad civil organizada tienen sus propias opiniones sobre las aplicaciones prácticas. Los debates entre funcionarios del Gobierno y políticos podrían verse enriquecidos indudablemente con propuestas bien canalizadas desde la base hasta los niveles superiores, que ilustrarían las múltiples potencialidades de la sociedad europea.

6.3 Un debate más amplio con los agentes interesados contribuiría a establecer nuevos objetivos concretos para el método abierto de coordinación, entre los cuales se podría incluir un sistema de evaluación comparativa, indicadores y evaluación *inter pares* para medir el grado de compromiso de la sociedad civil organizada.

6.4 Para la Comisión y el Consejo sería también interesante saber los asuntos que los CES nacionales están debatiendo entre sí. El CESE podría elaborar una lista con los asuntos de importancia horizontal europea. Cuantas más medidas y enfoques

concretos para fomentar los objetivos de Lisboa se aborden en dichos debates, más atención recibirán desde los círculos del Gobierno.

6.5 La clave consiste en la aplicación y la forma en que se lleva a cabo estableciendo metas, objetivos mensurables y calendarios. La sociedad civil organizada en su conjunto y, en particular, los CES nacionales pueden desempeñar una función eficaz en la identificación de las deficiencias y la búsqueda de soluciones sostenibles.

Bruselas, 13 de diciembre 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 relativa a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco (Versión codificada)»

COM(2007) 587 *final*

(2008/C 120/21)

El 24 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la estructura y a los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco (Versión codificada)».

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 440º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (sesión del 12 de diciembre de 2007), decidió por 129 votos a favor y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de diciembre de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
