

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 204

51° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

9 de agosto de 2008

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
III	<i>Actos preparatorios</i>	
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO		
443° Pleno celebrado los días 12 y 13 de marzo de 2008		
2008/C 204/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro del mercado único — Hacia la globalización»	1
2008/C 204/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario» COM(2007) 502 <i>final</i>	9
2008/C 204/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/769/CEE del Consejo en lo que respecta a las restricciones de comercialización y uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos: 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, diisocianato de metilendifenilo, ciclohexano y nitrato de amonio» COM(2007) 559 <i>final</i> — 2007/0200 (COD)	13
2008/C 204/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se constituye la “Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno”» COM(2007) 571 <i>final</i> — 2007/ 0211 (CNS)	19
2008/C 204/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección jurídica de programas de ordenador» (Versión codificada) COM(2008) 23 <i>final</i> — 2008/0019 (COD)	24
2008/C 204/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las fusiones de las sociedades anónimas» (Versión codificada) COM(2008) 26 <i>final</i> — 2008/0009 (COD)	24
2008/C 204/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 48 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros» (Versión codificada) COM(2008) 39 <i>final</i> — 2008/0022 (COD)	25

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2008/C 204/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Redes transeuropeas: hacia un enfoque integrado» COM(2007) 135 <i>final</i>	25
2008/C 204/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (refundición)» COM(2007) 265 <i>final</i> /3 — 2007/0099 (COD)	31
2008/C 204/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Nueva gestión aeroportuaria para una reducción de CO ₂ » (Dictamen exploratorio)	39
2008/C 204/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo acerca de las «Directrices sobre la aplicación del artículo 81 del Tratado CE a los servicios de transporte marítimo» (Dictamen adicional)	43
2008/C 204/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento recíproco de los certificados de navegación expedidos para los barcos de la navegación interior» (Versión codificada) COM(2008) 37 <i>final</i> — 2008/0021 (COD)	47
2008/C 204/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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 <i>final</i> — 2007/0121 (COD)	47
2008/C 204/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Indicaciones geográficas y denominaciones de origen»	57
2008/C 204/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Mejora del mecanismo comunitario de protección civil — Una respuesta a las catástrofes naturales»	66
2008/C 204/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países» (Dictamen de iniciativa)	70
2008/C 204/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» COM(2007) 301 <i>final</i>	77
2008/C 204/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2009-2013)» COM(2007) 395 <i>final</i>	85
2008/C 204/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre el aprendizaje de adultos — Siempre es un buen momento para aprender» COM(2007) 558 <i>final</i>	89
2008/C 204/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los interlocutores sociales en la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo» (Dictamen exploratorio)	95
2008/C 204/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo garantizar el acceso universal a los cuidados de larga duración y la sostenibilidad financiera de los sistemas de cuidados de larga duración para las personas de edad avanzada»	103
2008/C 204/22	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 2004/40/CE sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos) (decimotava Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE)» COM(2007) 669 <i>final</i> — 2007/0230 (COD)	110



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2008/C 204/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Reforma presupuestaria y futura financiación de la UE»	113
2008/C 204/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican diversas disposiciones de la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido» COM(2007) 677 <i>final</i>	119
2008/C 204/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones entre la Unión Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia: el papel de la sociedad civil»	120



III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

443º PLENO CELEBRADO LOS DÍAS 12 Y 13 DE MARZO DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro del mercado único — Hacia la globalización»

(2008/C 204/01)

El 27 de septiembre de 2007, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen sobre

«El futuro del mercado único — Hacia la globalización»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, responsable de preparar los trabajos del Comité sobre el tema, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2008 (ponente: Sr. Cassidy).

En su 443º Pleno celebrado los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó el siguiente dictamen por 39 votos a favor, 9 en contra y 12 abstenciones.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones

1.1 El Observatorio del Mercado Único (OMU) fue creado por el CESE para supervisar el progreso en la realización del mercado único y ha presentado a lo largo de los años diversos dictámenes en respuesta a solicitudes de dictámenes exploratorios de otras instituciones, tales como el Consejo, la Comisión y el Parlamento, y también de las Presidencias de la UE ⁽¹⁾. El más reciente de ellos fue el correspondiente al informe provisional de la Comisión sobre la revisión del mercado único ⁽²⁾. Además, el CESE ha presentado a lo largo de los años diversos dictámenes de iniciativa.

1.2 El presente dictamen de iniciativa es oportuno en la medida en que el Consejo Europeo, en su reunión de los días 18 y 19 de octubre de 2007, decidió convertir a la UE en líder internacional en cuestiones de regulación y de apertura de mercados. La UE puede configurar la globalización si conecta su modelo de desarrollo, que combina el crecimiento sostenible, la justicia social y la preocupación por el medio ambiente. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo es una mejor respuesta a la globalización que el retorno al proteccionismo.

1.3 Las organizaciones patronales y sindicales están de acuerdo en que, negociada por los interlocutores sociales, la «flexiguridad» ⁽³⁾ puede dar lugar a una situación beneficiosa tanto para las empresas como para los trabajadores. Por lo tanto proporciona el marco adecuado para modernizar los mercados laborales

⁽¹⁾ DO C 24 de 31.1.2006 (ponente: Sr. Retureau) a petición de la Presidencia británica.

⁽²⁾ DO C 93 de 27.4.2007 (ponente: Sr. Cassidy).

⁽³⁾ DO C 256 de 27.10.2007 (ponente: Sr. Janson)

Informe provisional del grupo de expertos sobre la flexiguridad 20.4.2007: «La flexiguridad es una estrategia política para aumentar, al mismo tiempo y deliberadamente, la flexibilidad de los mercados laborales, de las organizaciones de trabajo y de las relaciones laborales, por una parte, y la seguridad — la del empleo y la social — por otra. El principio clave en el que se basa la estrategia de la flexiguridad es considerar que la flexibilidad y la seguridad no son opuestas, sino que puede apoyarse mutuamente. Fomentar la creación de mercados laborales flexibles y garantizar altos niveles de seguridad solamente surtirá efecto si se da a los trabajadores los medios de adaptarse al cambio, de acceder al empleo, de permanecer en el mercado del trabajo y de progresar en su vida laboral. Por lo tanto, el concepto de flexiguridad incluye un énfasis fuerte en políticas de mercado laboral activas y en medidas que impulsen la educación y la formación continua a lo largo de toda la vida, pero también en sistemas fuertes de seguridad social que proporcionen un apoyo a los ingresos y que permitan a la gente combinar el trabajo con la atención sanitaria. La flexiguridad debe contribuir también a la igualdad de oportunidades y de género.»

Europeos, englobando aspectos como el Derecho del trabajo, sistemas efectivos de formación continua y un nivel de protección social mantenido y mejorado. Además, un diálogo social efectivo (sobre todo a través de convenios colectivos) contribuirá al buen funcionamiento de los mercados de trabajo.

1.4 El CESE toma nota de la Comunicación de la Comisión titulada «El interés europeo: Triunfar en la era de la mundialización»⁽⁴⁾ que sometió al Consejo Europeo informal de Lisboa.

1.5 La mayoría de los ciudadanos de la UE ha dado por supuesto el éxito del mercado único en tantas y tantas actividades dentro de la UE. Pero el mercado único no es un *hecho consumado* y ha sido descrito por el Comisario McCreevy como un *trabajo en marcha*⁽⁵⁾. Aparte de la necesidad de completar el mercado único, se exige ahora a la UE que afronte el desafío de la globalización y fomente los principios del mercado abierto en los que se basa la Unión en un mundo en el que no cabe el proteccionismo y la competencia es genuina.

1.6 Una parte de la misión de la UE a nivel mundial consiste en lograr normas armonizadas con libre circulación de capitales, bienes, servicios y personas. Esto significa que los terceros países que deseen operar en la UE no podrán eludir las normas aplicadas en el mercado interior en materia de protección de los consumidores, normas técnicas, condiciones laborales y respeto del medio ambiente.

1.7 Una parte importante del desafío de la globalización radica en el papel de la Organización Mundial del Comercio, la OIT y unos mercados financieros mundiales cada vez más interdependientes, interdependencia que se ha visto subrayada por la crisis de las bolsas y otros mercados financieros en la segunda mitad de 2007.

1.8 El mercado único europeo por sí solo no es suficiente. La UE necesita comerciar y desarrollar sus relaciones con el resto del mundo. También necesita seguir siendo competitiva en beneficio de los trabajadores, los patronos y todos los ciudadanos. La Estrategia de Lisboa se ha desarrollado para lograr esto y permitir a la UE que se convierta en una economía más competitiva en la escena mundial. La propia UE necesita asegurarse de que se suprimen las barreras internas.

1.9 El objeto del presente dictamen de iniciativa es espolear a la UE para que se enfrente a la globalización y aproveche las oportunidades que presenta. El éxito económico de Europa no se ha basado en el proteccionismo sino en las cuatro libertades en las que se basó la Comunidad Económica Europea original. (La UE tiene que suprimir aún algunas de sus propias restricciones comerciales).

1.10 La UE debe evitar también el caer en la trampa de subvencionar, como hacen los EE.UU, la producción de biocombustibles. A menos que se haga bajo el control de la OMC, estas dispendiosas subvenciones conducirán inevitablemente al aumento de los precios de los productos alimentarios y al problema del hambre en las partes del mundo en desarrollo y subdesarrolladas⁽⁶⁾.

1.11 El CESE toma nota de las recomendaciones de los interlocutores sociales en su estudio y análisis conjunto de los desafíos clave que afrontan los mercados laborales europeos e insta a la Comisión y a los Estados miembros a que las tengan en cuenta⁽⁷⁾.

1.12 El CESE acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión al Consejo informal de Lisboa⁽⁸⁾. En especial, apoya las cuatro estrategias entonces acordadas tanto para la Unión como para los Estados miembros: investigación, desarrollo e innovación; entorno empresarial adecuado; inversión en las personas; y energía y cambio climático. En las cuatro áreas, sin embargo, es preciso profundizar en el programa de reformas si se quiere explotar el verdadero potencial de crecimiento y empleo.

1.13 El CESE pide a la Comisión y al Consejo que garanticen la estrecha colaboración de los interlocutores sociales en el diseño y ejecución de las medidas políticas de «flexiguridad» a nivel nacional.

⁽⁴⁾ COM(2007) 581 final de 3.10.2007.

⁽⁵⁾ Véase el paquete sobre la revisión del mercado único aprobado por la Comisión en noviembre de 2007, COM(2007) 724 final.

⁽⁶⁾ DO C 44 de 16.2.2008 (ponente: Sr. Iozia).

⁽⁷⁾ Interlocutores sociales: CES/CES, CEEP, UEAPME y BusinessEurope «Key Challenges Facing European Labour Markets: a Joint Analysis of European Social Partners», octubre de 2007.

⁽⁸⁾ Véase nota 4.

1.14 Las empresas y los trabajadores de la UE no pueden quedar en desventaja frente a sus competidores de terceros países simplemente porque la UE quiera ser adalid de prácticas ambientales avanzadas.

1.15 La solución consiste en que la UE, en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, hable con una sola voz, de manera insistente y coherente, y se ejerza presión sobre los países que no toman medidas.

2. Triunfar en la era de la globalización: los elementos principales

2.1 La Comunicación presentada por la Comisión con ocasión de la reunión de jefes de Estado o de Gobierno de octubre es continuación de la reunión informal de Hampton Court celebrada en octubre de 2005, en la que se abordó el desafío planteado por la globalización en ámbitos como la innovación, la energía, las migraciones, la educación y la demografía. En 2007 se acordó poner a Europa en la vanguardia de los esfuerzos realizados a nivel mundial para luchar contra el cambio climático y lanzar una política europea con vistas a una energía segura, sostenible y competitiva, es decir: poner a Europa en el umbral de la tercera revolución industrial.

2.2 Hoy existe más conciencia que antes acerca de la globalización, de sus beneficios y de los problemas que plantea. Acogida con satisfacción por algunos, temida por otros, ha cuestionado en parte los supuestos de la posguerra acerca de la economía mundial (por ejemplo, la hegemonía de los EE.UU.) y de cómo los gobiernos pueden ayudar a sus ciudadanos a aceptar el cambio. La globalización es una oportunidad y un desafío para la UE.

2.3 Tras cincuenta años de integración europea, las perspectivas económicas de los Estados miembros están más entrelazadas que nunca, trayendo consigo un progreso social sin precedentes. La siguiente fase debería ir dirigida a convertir la UE en líder de las tendencias emergentes en la economía mundial y a permitirle instaurar normas internacionales basadas en los valores de la UE.

2.4 La unión monetaria y el éxito del euro han sido y continuarán siendo un catalizador para una integración más profunda del mercado y un refuerzo del mercado interior. Un entorno económico caracterizado por baja inflación, bajos tipos de interés, transacciones baratas y transparentes y una mayor integración financiera favorece la inversión y el comercio transfronterizos en la UE y ayuda a las empresas europeas a afrontar la competencia mundial. Externamente, el euro sirve de refugio frente a las actuales turbulencias del mercado financiero, y su fortaleza atenúa en parte el efecto de los aumentos de precios en los mercados mundiales alimentarios y energéticos como consecuencia de la fuerte demanda generada, entre otras cosas, por los nuevos gigantes económicos emergentes. Sin embargo, la solidez del euro debe reflejar fundamentos económicos. Una apreciación rápida y marcada del euro, promovida por un tipo de referencia del BCE excesivamente alto y combinado con políticas monetarias que son en esencia similares a devaluaciones competitivas en otras partes del mundo, representa una amenaza para la prosperidad de la UE. Una apreciación así es un serio hándicap para las empresas europeas, con costes en euros e ingresos en dólares, lo que desemboca en riesgos de deslocalización.

3. La percepción externa del mercado único

3.1 Liberalización del comercio

La Organización Mundial del Comercio es el principal vehículo de liberalización del comercio internacional. El éxito de la ronda de Doha puede abrir mercados a las exportaciones de la UE en más de cien países del mundo. El lento avance de las negociaciones es sumamente decepcionante. Paralelamente a los acuerdos de la OMC han ido surgiendo acuerdos comerciales bilaterales. Las empresas y los trabajadores necesitan urgentemente acceder a los mercados en fuerte crecimiento de importantes socios comerciales de Europa. La estrategia de la UE consistente en negociar acuerdos de libre comercio con Corea, la ASEAN y la India es un paso positivo. Estos acuerdos deben ser lo más amplios y ambiciosos posible y cubrir las mercancías (incluidas las barreras no arancelarias), los servicios, las inversiones, los derechos de propiedad intelectual, la facilitación del comercio, la política de competencia, el medio ambiente y las normas de la OIT. Merece asimismo la pena considerar la inclusión de un modelo SOLVIT en estos acuerdos.

3.2 Además de los acuerdos de libre comercio clásicos, el CESE considera que existen otras maneras innovadoras de abordar los problemas existentes sobre el terreno en un contexto bilateral, como lo demuestran los debates del Consejo Económico Transatlántico, constituido tras la cumbre UE-EE.UU. del 30 de abril. En la primera reunión del Consejo, celebrada el 9 de noviembre, se dieron los primeros pasos hacia la

resolución de problemas con vistas a mejorar las condiciones comerciales y de inversión del principal socio económico de la UE. Las cuestiones que se debaten no tienen por qué interesar necesariamente a otros bloques comerciales, y de ahí la importancia de estos acuerdos bilaterales. (Al parecer, desde abril ambas partes han hecho progresos sustanciales hacia la eliminación de obstáculos al comercio y la inversión y la simplificación de los trámites legales).

Las cuestiones y ámbitos del acuerdo se refieren a:

- Normas contables admisibles en los EE.UU. (GAAP — *Generally Accepted Accounting Principles*): los estados financieros de las empresas de la UE preparados de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera se han aceptado ahora para las empresas de la UE que cotizan en las bolsas norteamericanas.
- Aumentar la seguridad y las facilidades al comercio: con miras a alcanzar el reconocimiento mutuo, a partir de 2009, de los programas de asociación comercial de la UE y de los EE.UU., se pondrá en marcha una hoja de ruta basada en etapas clave en función del rendimiento.
- Aligerar los trámites para la comercialización de nuevos medicamentos destinados a enfermedades raras, mediante acuerdos sobre un impreso común para solicitar la designación de medicamento huérfano.
- Presentación por parte de la UE de una propuesta legislativa que permita a los pacientes acceder a informaciones sobre productos farmacéuticos legales.
- La Comisión ha propuesto que la UE continúe permitiendo la importación de productos etiquetados tanto en unidades «imperiales» norteamericanas como métricas, a fin de reducir los costes del comercio transatlántico.
- Con vistas a la próxima reunión del Consejo Económico Transatlántico, la *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA) norteamericana (Administración de Salud y Seguridad en el Trabajo) examinará con sus homólogos de la Comisión Europea los avances realizados para facilitar el comercio de productos eléctricos en lo que respecta a procedimientos de evaluación de la conformidad relativos a la seguridad, estudiando en qué ámbitos puede progresarse el próximo año.
- La *US Federal Communications Commission* (FCC) (Comisión Federal de Comunicaciones) examinará los productos sujetos a su procedimiento de prueba obligatoria por terceros, con el fin de permitir las declaraciones de conformidad del proveedor en el caso de productos que posean un buen historial de cumplimiento de las normas.
- Se ha entablado un diálogo sobre la regulación de los mercados financieros en el que se está examinando cómo y en qué ámbitos establecer el reconocimiento mutuo en el ámbito de los valores y se está tratando de identificar otros planteamientos para facilitar el comercio transfronterizo de los servicios financieros. Los trabajos acaban de comenzar, y las cumbres UE-EE.UU. trabajarán con las partes interesadas para identificar otras prioridades.

3.3 Además, la Unión Europea debería profundizar y consolidar su cooperación económica con países vecinos como Ucrania y con Rusia. La adhesión de Rusia a la OMC, el espacio económico común UE-Rusia y el nuevo tratado marco UE-Rusia son jalones importantes en el camino hacia una auténtica asociación económica estratégica. Esta cooperación consolidada debería preparar el terreno para futuras negociaciones sobre un área económica común que promoviera la libre circulación de bienes y servicios, capital y personas, conocimientos y tecnología.

3.3.1 Puesto que los vastos problemas de una asociación económica estratégica no pueden abordarse sino de manera parcial con la adhesión a la OMC, la UE y Rusia deberían basar en la medida de lo posible sus futuras relaciones económicas en las estructuras OMC+ a fin de crear un área económica común para la Gran Europa. Esto requiere un compromiso firme por parte de la UE y de Rusia para abordar un conjunto de problemas mucho más amplio y más profundo que el que se acostumbra abordar en los acuerdos de libre comercio tradicionales.

3.3.2 El acuerdo entre la UE y Rusia debería incluir, entre otras cosas, disposiciones comunes para un tratamiento nacional de las inversiones transfronterizas, supresión de los derechos de aduana, desmantelamiento de las barreras no arancelarias, convergencia reguladora, reconocimiento mutuo de normas y evaluaciones de conformidad, facilidades comerciales y aduaneras, cooperación en materia de competencia, liberalización de servicios, contratación pública, reglamentación sanitaria y fitosanitaria, protección de derechos de propiedad intelectual, solución de litigios y uso de normas internacionales de contabilidad. Ejemplos de las cuestiones que cubren este tipo de acuerdos amplios pueden encontrarse, por ejemplo, en los acuerdos del Espacio Económico Europeo.

3.4 I+D e innovación

El éxito del funcionamiento del mercado único es también un requisito previo para impulsar la capacidad innovadora de Europa. Un verdadero mercado único proporciona el máximo efecto multiplicador y una apertura para bienes, productos y servicios innovadores. Es necesaria una coordinación a nivel europeo de los esfuerzos en materia de I+D entre *clusters* de PYME y grandes empresas, institutos de investigación, universidades y el nuevo Instituto Europeo de Innovación y Tecnología. Esto aumentará la capacidad general de la industria europea para alcanzar niveles tecnológicos más altos integrados en sus productos, con el objetivo común de impedir la deslocalización de las inversiones en la UE y hacer a la industria más competitiva en productos y servicios de mayor valor añadido a nivel mundial.

3.5 La globalización ha intensificado el ritmo del cambio, ya se trate de la tecnología, de las ideas o del modo en que trabajamos y vivimos la vida. El CESE ha apoyado de modo consecuente estos objetivos y considera que si Europa logra liberar su potencial de innovación y creatividad podrá influir en la dirección del cambio en el mundo, con un énfasis claro en los valores europeos y la diversidad cultural.

3.6 Tutela de la propiedad intelectual

Es preciso apoyar los esfuerzos de Europa en el campo de la innovación creando las condiciones apropiadas para proteger la propiedad intelectual resultante, lo cual exige una inversión financiera y humana importante. Entre otras iniciativas es deseable, e incluso impostergable, que la UE cuente con una protección única y unitaria de la patente comunitaria ⁽⁹⁾. El éxito en este ámbito se traducirá en ventajas de mercado para los productos de la UE en el mercado mundial.

Otro objetivo clave es garantizar la firme aplicación de los derechos de propiedad intelectual y luchar eficazmente contra la falsificación y la piratería. Para ello sigue siendo esencial completar el marco jurídico a escala comunitaria. También es necesario intensificar la cooperación internacional a fin de combatir el problema a escala mundial. Los diálogos bilaterales sobre propiedad intelectual que la Comisión Europea lleva a cabo con China, Rusia y otras regiones constituyen un instrumento útil para tratar este problema, pero es necesario que produzcan resultados concretos. Por otra parte, el nuevo acuerdo comercial contra la falsificación propuesto recientemente constituye un paso en la dirección adecuada.

3.7 Condiciones laborales

Lo menos que la UE puede hacer para contribuir a que la industria europea compita en igualdad de condiciones a nivel mundial es garantizar que los demás países respetan las condiciones laborales mínimas fijadas por la OIT y otros convenios internacionales en materia de derechos individuales, libertad de asociación, derecho a organizar y negociar colectivamente, igualdad y la abolición del trabajo infantil y el trabajo forzado.

3.8 Vigilancia del mercado de productos importados

Los recientes informes sobre productos importados que no satisfacen las normas mínimas y que son perjudiciales para la salud han puesto de relieve la ausencia de una vigilancia efectiva de los mercados en la UE. Este es otro ejemplo de cómo las prácticas comerciales desleales siguen distorsionando los niveles de competitividad de las empresas europeas. El reforzamiento de la vigilancia de los mercados por parte de los Estados miembros debería implicar la verificación de las normas de calidad declaradas por los fabricantes de terceros países para lograr un equilibrio razonable y justo con los productores de la UE y proteger a los consumidores de la UE contra los productos de calidad deficiente e inseguros.

3.9 Seguridad del suministro energético: por una política exterior común de la UE en materia de energía

Los recientes acontecimientos en el sector energético han hecho que los países de la UE cierren filas y elaboren una política energética estratégica apoyada por acuerdos bilaterales suscritos entre la UE y otros países que es preciso negociar para que la industria pueda planear sus inversiones futuras en la UE. Dicha política también contribuirá a proteger el nivel de vida de los consumidores de la UE. Los Estados miembros

⁽⁹⁾ Para más información acerca de las actividades de la DG Empresa e Industria en el tema de *Keeping Better Guard on Intellectual Property*, véase http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee_online/art34_en.htm.

habrán de desarrollar suministros de energía alternativos [energías renovables o energía nuclear ⁽¹⁰⁾] reduciendo su dependencia de Rusia y del Próximo Oriente para el suministro de gas y petróleo ⁽¹¹⁾. El CESE pide a la Comisión que procure que su paquete de medidas sobre energía y cambio climático recientemente publicado ⁽¹²⁾ garantice la previsibilidad, evite las repercusiones económicas negativas (en especial, sobre la competitividad de las empresas de la UE que hacen un uso intensivo de la energía), fomente el desarrollo de mercados punteros europeos en este ámbito e incremente la innovación ecológica.

3.10 Cuestiones medioambientales

Las empresas y los trabajadores de la UE no pueden quedar en desventaja frente a sus competidores de terceros países simplemente porque la UE quiera ser adalid de prácticas ambientales avanzadas. La estrategia consistente en que la UE supere a los demás países en el logro de normas ambientales más estrictas no tiene sentido desde el punto de vista económico por tres razones:

1. La UE no puede invertir por sí sola el calentamiento del planeta, y el efecto final de las medidas de la UE se verá sin duda neutralizado si los demás países no adoptan medidas para controlar el uso de la energía y las emisiones.
2. La UE no debería causar un desequilibrio de competitividad a los fabricantes europeos de mercancías, que se verían obligados a aumentar los costes de explotación al tener que pagar impuestos medioambientales más altos, perdiendo así competitividad en el mercado mundial. Además, ello daría lugar a la deslocalización de inversiones que podría revestir una importancia estratégica para el mercado único europeo.
3. El argumento de que unas normas medioambientales más estrictas generan nuevas demandas de investigación en el campo de los productos «ecológicos» no resulta convincente para el CESE. Probablemente pasará muchísimo tiempo antes de que se investiguen y comercialicen tales productos. Entretanto, los demás fabricantes europeos de productos que exigen un gran consumo de energía podrían verse expulsados del mercado debido a la competencia desleal de fabricantes radicados en países que no comparten el entusiasmo de la UE por el control de sus emisiones.

3.10.1 La solución es que la UE, en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, hable con una sola voz, de manera insistente y coherente, y se ejerza presión sobre los países que no toman medidas. Si la UE decide avanzar por su cuenta endureciendo determinadas normas medioambientales, deberá considerar la posibilidad, en cumplimiento de las normas de la OMC, de tomar medidas en las fronteras contra los productos originarios de países conocidos por causar graves daños al medio ambiente, a fin de que los fabricantes europeos no se vean perjudicados.

3.10.2 A la UE le interesa un sistema de comercio mundial abierto. En un tiempo la UE tenía que proteger a sus ciudadanos, sus intereses y sus valores. Hoy día el proteccionismo no puede ser la solución. Como primera potencia comercial y primer inversor mundial, la apertura nos permite costes más bajos para las empresas y precios más bajos para el consumidor, así como un estímulo para la competitividad de las empresas y para las inversiones. Por otra parte, es importante que la UE ejerza su influencia en las negociaciones internacionales para lograr la apertura de los demás: el argumento político en favor de la apertura solo es sostenible si los demás responden recíprocamente de manera positiva.

3.10.3 La Comisión debe garantizar que los terceros países ofrezcan niveles adecuados de apertura a los exportadores e inversores europeos, y disponer de normas básicas que no socaven nuestra capacidad para proteger nuestros intereses y para mantener un elevado nivel de protección en materia de salud, seguridad, bienestar social, medioambiente y consumo.

4. Mayor empleabilidad e inversión en capital humano: crear más empleos y de mejor calidad

4.1 La mundialización y el cambio tecnológico corren el riesgo de aumentar las desigualdades aumentando la brecha entre las personas cualificadas y no cualificadas, así como entre países ricos y pobres. La mejor solución consiste en ayudar a cada persona y cada país a adaptarse, mejorando la calidad y la disponibilidad de la enseñanza y la formación, sin distinción de edades.

⁽¹⁰⁾ Algunos países, como por ejemplo Italia, se han declarado en contra de cualquier forma de energía nuclear y no permiten la construcción de centrales nucleares en su territorio. Sin embargo, importan grandes cantidades de electricidad de origen nuclear.

⁽¹¹⁾ DO C 318 de 23.12.2006 (ponente: Sra. Sirkeinen).

⁽¹²⁾ El plan de acción de la Comisión en materia de energía y clima se publicó el 23 de enero de 2008. Véase: http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm.

4.2 El CESE y los interlocutores sociales se han pronunciado sobre la flexiguridad y el modo en que ésta debe organizarse para que permita a las personas gestionar mejor las transiciones profesionales a lo largo de su vida laboral en una época de aceleración de los cambios económicos.

4.3 La aprobación el 5 de diciembre, por parte del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales ⁽¹³⁾, de una serie de principios comunes en materia de flexiguridad abrió el camino para la integración por parte de los Estados miembros de la flexiguridad en sus programas nacionales de reforma y su posterior aplicación en estrecha colaboración con los interlocutores sociales nacionales.

4.4 El CESE aboga por que se preste más atención a políticas activas destinadas a promover la inclusión y a garantizar la igualdad de oportunidades para los grupos que sufren discriminaciones en el mercado de trabajo, como son las personas mayores de 50 años, las mujeres, las minorías étnicas y las personas que abandonan la escuela sin ningún título.

5. La inestabilidad del mercado financiero mundial

5.1 La UE está sufriendo actualmente los efectos de una crisis mundial en los mercados de valores y otros mercados financieros. La unión monetaria y la rápida reacción del BCE ante las turbulencias han desempeñado un papel positivo en este tema. En primer lugar, al inyectar grandes cantidades de liquidez en los mercados de divisas el BCE contribuyó a reducir la crisis de confianza en el sector bancario, reduciendo así el riesgo de un endurecimiento notable de las condiciones de crédito para las empresas y las familias. En segundo lugar, la ausencia de riesgos de tipos de cambio y el bajo nivel de las primas de riesgo nacionales permitieron que las economías europeas más frágiles se vieran relativamente poco afectadas por las turbulencias de los mercados financieros.

5.2 Las turbulencias de los mercados financieros mundiales y el debilitamiento del dólar estadounidense están afectando a Europa, entre otras cosas a causa de una considerable apreciación del euro debido a que el BCE mantiene su tipo de referencia en un nivel excesivamente alto y políticas monetarias que son en esencia similares a devaluaciones competitivas en otras partes del mundo, lo que tendrá consecuencias nocivas para la economía de la UE y sus perspectivas a medio plazo.

5.3 Los recientes acontecimientos en los mercados financieros mundiales demuestran la necesidad de endurecer las reglas prudenciales, de mejorar la coordinación y la comunicación entre las autoridades de supervisión y los bancos centrales, y de aumentar la transparencia y la información.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Comunicado de prensa del Consejo 16139/07: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st16/st16139.es07.pdf>

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 sometidas a votación y fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

1. Punto 2.4

Modifíquese como sigue:

«La unión monetaria y el éxito del euro han sido y continuarán siendo un catalizador para una integración más profunda del mercado y un refuerzo del mercado interior. Un entorno económico caracterizado por baja inflación, bajos tipos de interés, transacciones baratas y transparentes y una mayor integración financiera favorece la inversión y el comercio transfronterizos en la UE y ayuda a las empresas europeas a afrontar la competencia mundial. Externamente, el euro sirve de refugio frente a las actuales turbulencias del mercado financiero, y su fortaleza atenúa en parte el efecto de los aumentos de precios en los mercados mundiales alimentarios y energéticos como consecuencia de la fuerte demanda generada, entre otras cosas, por los nuevos gigantes económicos emergentes. Sin embargo, la solidez del euro debe reflejar fundamentales económicos. Una apreciación rápida y marcada del euro, promovida por un tipo de referencia del BCE excesivamente alto y combinado con políticas monetarias que son en esencia similares a devaluaciones competitivas en otras partes del mundo, representa una amenaza para la prosperidad de la UE. Una apreciación así es un serio hándicap para las empresas europeas, con costes en euros e ingresos en dólares, lo que desemboca en riesgos de deslocalización.»

Exposición de motivos

No se puede formular una crítica tan abierta y contundente a la política del BCE, expresada casi como si se tratase de una «precisión», sin su previa aprobación en un dictamen específico del CESE sobre este tema. Aunque la cuestión de los tipos de referencia es objeto de un vivo debate y las opiniones –respetables todas– son discrepantes, cabe recordar que, al gestionar los tipos de referencia, el BCE asume un cometido que le ha sido asignado en el Tratado, esto es, la defensa contra la inflación.

2. Punto 5.2

Modifíquese como sigue:

«Las turbulencias de los mercados financieros mundiales y el debilitamiento del dólar estadounidense están afectando a Europa, entre otras cosas a causa de una considerable apreciación del euro debido a que el BCE mantiene su tipo de referencia en un nivel excesivamente alto y políticas monetarias que son en esencia similares a devaluaciones competitivas en otras partes del mundo, lo que tendrá consecuencias nocivas para la economía de la UE y sus perspectivas a medio plazo.»

Exposición de motivos

Idéntica a la del punto 2.4, aunque todavía con más razón: si antes se afirmaba que la política del BCE «favorecía» la apreciación del euro, ahora se está llegando a decir que es la «causante» (ndlt, en la versión italiana.). No se puede admitir una postura tan tajante por parte del CESE que, además, no se ajusta al procedimiento.

Resultado de la votación

Votos a favor: 22 Votos en contra: 29 Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario»

COM(2007) 502 final

(2008/C 204/02)

El 5 de septiembre 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 — Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2008 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 59 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En su Comunicación «Una Europa de resultados — La aplicación del Derecho comunitario», de 5 de septiembre de 2007 (COM (2007) 502 final), la Comisión señala que, de entre más de 9 000 normas, casi 2 000 son directivas, cada una de las cuales requiere entre 40 y 300 medidas de transposición, y que, para respaldar a los ciudadanos europeos que quieran ejercer sus derechos sobre la base de la legislación comunitaria, es necesario prestar una atención extraordinaria, en el marco del objetivo de «legislar mejor», a la aplicación de la legislación y a la identificación de los motivos por los que subsisten las dificultades en su aplicación y control de ejecución.

La Comisión propone en consecuencia mejorar el actual método de gestión de los problemas asociados a la aplicación y el control del Derecho comunitario.

1.2 Así pues, la Comisión identifica cuatro posibles medidas para mejorar la aplicación del derecho:

- a) prevención: mejores análisis de impacto, evaluaciones de los riesgos asociados a las propuestas de la Comisión, presentación de una tabla de correspondencia en cada propuesta, cursos de formación para las autoridades nacionales en materia de Derecho comunitario;
- b) reacción eficaz y adecuada: mejora del intercambio de información con las empresas y el ciudadano, e igualmente con las autoridades nacionales, la generalización de las «reuniones de paquetes» desempeña un papel particular en este contexto;
- c) mejora de los métodos de trabajo: designación de un punto de contacto central en cada Estado miembro encargado de servir de vínculo entre la autoridad nacional competente y la Comisión, mejora de la gestión de los procedimientos de infracción con el establecimiento, en particular, de las prioridades;
- d) refuerzo del diálogo y de la transparencia: mejora del diálogo interinstitucional, publicación de información general sobre la eficacia del «nuevo enfoque».

1.3 El Comité respalda el proyecto de la Comisión de mejorar los instrumentos que permiten velar por una mejor aplicación del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros.

El Comité formula al respecto las siguientes observaciones:

2. La identificación del problema

2.1 La mayor parte de los problemas de mala aplicación y de ejecución del Derecho comunitario procede de defectos en la transposición de las directivas. Se puede definir la transposición como la operación mediante la cual el Estado miembro destinatario de la directiva procede a adoptar todas las medidas necesarias para integrarla eficazmente en el ordenamiento jurídico nacional a través de los instrumentos normativos adecuados.

2.2 La transposición exige el cumplimiento de dos obligaciones por parte de los Estados miembros:

- por un lado, la integración en la legislación nacional de todo el contenido normativo de la directiva;
- por otro lado, la derogación o modificación de las normas nacionales preexistentes que sean incompatibles con la directiva.

2.3 La misma exigencia puede aplicarse a la adopción de decisiones marco previstas en el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que, al igual que las directivas mencionadas en el artículo 249 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), «obligarán a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.»

2.4 La transposición de decisiones marco también puede ocasionar problemas. No obstante, a diferencia del procedimiento de incumplimiento previsto en los artículos 226 y 228 del TCE, el TUE no prevé un mecanismo similar para que la Comisión controle la falta de transposición o la transposición incorrecta. Es obvio que esto no quiere decir que los Estados miembros no tengan la obligación de transponer las decisiones marco.

2.5 Pero es necesario constatar que los Estados miembros siguen teniendo problemas para adaptar sus procesos de elaboración de disposiciones de transposición, que, en contra de lo que parece, originan obstáculos jurídicos complejos y a veces son incompatibles con las tradiciones legislativas nacionales.

3. Los límites de la obligación de transposición y las dificultades afrontadas por los Estados miembros

3.1 Los Estados miembros tienen competencia exclusiva para decidir la forma que adoptará la transposición de las directivas y para determinar por sí mismos bajo el control del juez nacional, órgano jurisdiccional de derecho común que aplica el Derecho comunitario, los instrumentos encargados de integrar la directiva en la legislación nacional. Conviene al respecto subrayar la obligación de la Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, de garantizar la buena aplicación del Derecho comunitario y el buen funcionamiento del mercado único, recurriendo en caso necesario a las acciones graduadas de que dispone a tal fin dirigidas contra los Estados miembros (dictámenes motivados, recursos ante el TJCE, multas). Además, el retraso en la transposición o una transposición incorrecta o incompleta no privan a los ciudadanos afectados de recursos para hacer que la directiva prevalezca sobre el Derecho nacional, en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario.

3.2 Una transposición correcta implica, por lo tanto, la aprobación de normas nacionales de carácter vinculante que deben ser objeto de publicación oficial⁽¹⁾, motivo por el cual el Tribunal rechaza que se considere transposición la simple remisión general al Derecho comunitario⁽²⁾.

3.3 Puede ocurrir que, de conformidad con los principios generales del Derecho constitucional o administrativo, la transposición mediante la aprobación de medidas legislativas o reglamentarias específicas sea innecesaria, pero aun así es preciso que esos principios generales garanticen la plena aplicación de la directiva por la administración nacional.

3.4 La transposición de las directivas debe ser, por tanto, lo más fidedigna posible. Las directivas que armonizan las legislaciones nacionales deben ser transpuestas de la manera más literal posible; con el fin de garantizar el respeto de la unidad de interpretación y aplicación del Derecho comunitario⁽³⁾.

3.5 Esto puede parecer simple en teoría, pero en la práctica se presentan casos en los que algunos conceptos propios del Derecho comunitario⁽⁴⁾ no tienen una figura equivalente en la terminología jurídica nacional o en los que ese tipo de concepto no conlleva remisión al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y alcance⁽⁵⁾.

3.6 También puede ocurrir que la directiva contenga una cláusula que establezca que las disposiciones nacionales de transposición de la directiva han de incluir una referencia a la directiva o ir acompañadas de esa referencia en su publicación. El Tribunal penaliza el desconocimiento de esta cláusula llamada

«cláusula de interconexión» y rechaza tener en cuenta la excepción invocada por los Estados miembros de que su legislación nacional vigente ya es conforme con la directiva⁽⁶⁾.

3.7 La variabilidad del carácter vinculante de las normas también dificulta la correcta transposición de las directivas. En efecto, existen dos categorías básicas de disposiciones en las directivas:

- las disposiciones «facultativas»; que enuncian objetivos generales; estas disposiciones dejan un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para escoger los instrumentos nacionales de transposición;
- las disposiciones «preceptivas o incondicionales»; que imponen a los Estados miembros una obligación de conformidad de las medidas nacionales de transposición con las disposiciones de la directiva, como son las definiciones, las disposiciones preceptivas o incondicionales que imponen obligaciones precisas a los Estados miembros, los anexos de las directivas que pueden incluir listas o tablas con inventarios de sustancias, objetos o productos, los modelos de formularios aplicables a toda la Unión Europea.

3.8 En el caso de las disposiciones facultativas, la redacción de las medidas nacionales es irrelevante para la apreciación del carácter completo, fidedigno y eficaz de la transposición, siendo importante su contenido; que debe permitir realizar los objetivos de la directiva.

3.9 En el caso de las disposiciones preceptivas o incondicionales, la Comisión y el Tribunal prestan más atención a la redacción de las medidas nacionales; que deben ser idénticas a las disposiciones de la directiva.

3.10 No obstante, algunos Estados miembros tienen serios problemas para redactar de manera satisfactoria las normas de transposición de las disposiciones preceptivas o incondicionales, que se pueden resumir de la siguiente manera: *«la redacción de las nuevas disposiciones debe ir acompañada, en aras de la claridad jurídica, de un "retoque" sistemático de los textos para evitar que subsistan disposiciones redundantes o, lo que sería peor, contradictorias. Por lo tanto, es preciso encontrar un justo equilibrio entre una transposición excesivamente estricta y una revisión demasiado amplia de las disposiciones en cuestión, lo cual puede ser una fuente de problemas»*⁽⁷⁾.

4. Los métodos de transposición utilizados por los Estados miembros

4.1 La elección de las técnicas de redacción de las medidas de transposición varía según se trate de disposiciones facultativas o de disposiciones preceptivas o incondicionales:

- Parece ser que los Estados miembros utilizan cada vez más el método de la transposición literal de las disposiciones preceptivas o incondicionales de las directivas, ya que la

⁽¹⁾ Estudio del Consejo de Estado francés *«Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national»* (Para una mejor incorporación de las normas comunitarias al Derecho nacional), aprobado por la Asamblea General del Consejo de Estado francés el 22 de febrero de 2007, Documentación francesa, París, 2007.

⁽²⁾ TJCE, 20 de marzo de 1997, Comisión contra Alemania, C 96/95, Rec. P. 1653.

⁽³⁾ Ponente: Sr. Van Iersel; DO C 24 de 31.1.2006.

⁽⁴⁾ Véase por ejemplo: TJCE, 26 de junio de 2003, Comisión contra Francia, C-233/00, Rec. P. I-66.

⁽⁵⁾ TJCE, 19 de septiembre de 2000, Asunto Linster C 287/98, Rec. p. I-69.

⁽⁶⁾ Jurisprudencia consolidada, TJCE, 23 de mayo de 1985, Comisión contra RFA, 29/84, Rec. p. 1661, TJCE, 8 de julio de 1987, Comisión contra Italia, 262/85, Rec. p. 3073, TJCE, 10 de mayo de 2001, Comisión contra Los Países Bajos, C-144/99, Rec. p. I-3541.

⁽⁷⁾ Contribución del Consejo de Estado francés al XIX Coloquio de la Asociación de los Consejos de Estado y de las Jurisdicciones Administrativas Supremas de la Unión Europea, La Haya, 14 y 15 de junio de 2004.

transposición de este tipo de disposiciones no deja margen de maniobra a los Estados miembros, motivo por el cual la Comisión y el Tribunal prestan mayor atención a la coincidencia, e incluso la identidad de redacción entre las medidas de transposición y las disposiciones incondicionales de la directiva. Pero el Tribunal no ha ido nunca hasta el extremo de considerar que la obligación de fidelidad inherente a la transposición de las directivas implica forzosamente una transposición literal pura y simple.

— La Comisión es favorable a este procedimiento de transposición literal y presta particularmente atención a que las definiciones recogidas en las directivas sean fielmente reproducidas en el texto de transposición; con el fin de evitar toda divergencia semántica o conceptual que perjudicaría la aplicación uniforme del Derecho comunitario en los Estados miembros y su eficacia.

— El control de la transposición de las disposiciones facultativas, en cambio, es más problemático. Recordemos que se trata de la hipótesis en que, de conformidad con la literalidad del artículo 249 TCE, la directiva se limita a formular objetivos generales, dejando a los Estados miembros una opción discrecional en cuanto a la forma y los medios de alcanzarlos. La apreciación del carácter fiel y completo de la transposición, por tanto, deberá hacerse en función del contenido de las medidas nacionales, y no de la redacción misma de dichas medidas. El Tribunal recomienda así que el control de las medidas de transposición privilegie un enfoque pragmático, caso por caso, en función de los objetivos de la directiva y sector en el que interviene, algo que puede desorientar a la Comisión ⁽⁸⁾.

4.2 Por último, los Estados miembros también pueden utilizar remisiones para realizar ciertas transposiciones cuando se trata de disposiciones de carácter técnico, como, por ejemplo, los anexos de directivas que incluyen listas de objetos o modelos de formularios o que sean objeto de modificaciones frecuentes.

4.3 Los Países Bajos, Eslovaquia, Austria, Finlandia y Estonia recurren a la transposición con remisiones para los anexos técnicos de directivas frecuentemente modificadas por directivas aprobadas por el procedimiento de la comitología.

4.4 Está claro que la transposición no es tan simple como parece debido al contenido normativo variable de las directivas. Esta diversidad origina una diferencia entre los procedimientos nacionales de transposición.

4.5 El Reino Unido utiliza un procedimiento acelerado de adopción de leyes de transposición llamado «*negative declaration*», mediante el cual el Gobierno presenta ante el parlamento un texto de transposición resultante de una concertación interministerial que no es objeto de debate salvo que se pida lo contrario.

⁽⁸⁾ TJCE, 15 de junio de 2006, Comisión contra Suecia, C 459/04: el Tribunal desestimó un recurso por incumplimiento de Estado interpuesto por la Comisión, que estimaba que Suecia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. El Tribunal estimó que la directiva debía entenderse como «directiva marco», por lo que, como tal, no prescribía una armonización total de la reglamentación de los Estados miembros relativa al entorno laboral.

4.6 Bélgica utiliza un procedimiento urgente aplicable a todas las leyes cuando la expiración del plazo de transposición exija una adopción rápida de una ley de transposición.

4.7 Sin embargo, otros Estados miembros no tienen este tipo de procedimientos legislativos acelerados para aprobar leyes de transposición, como, por ejemplo, Alemania, Austria y Finlandia.

4.8 En Francia no existe un tratamiento normativo diferenciado en función de las dificultades que plantean las distintas directivas que han de ser transpuestas, ya sea por vía legislativa simplificada o por vía reglamentaria.

5. Soluciones recomendadas para mejorar la transposición de las directivas

— La cuestión fundamental es determinar cómo se puede elaborar a nivel comunitario una legislación que sea más fácil de transponer y que, además, tenga coherencia conceptual y una estabilidad relativa, indispensables para la actividad de las empresas y la vida de los ciudadanos;

— es preciso anticipar la elección del instrumento normativo de transposición, estableciendo desde el principio de los debates sobre el proyecto de directiva una tabla de correspondencia precisa y actualizada continuamente, como se hace en el Reino Unido;

— conviene acelerar el proceso de transposición desde la publicación de la directiva en el Diario Oficial de la Unión Europea, para lo cual se encargará la coordinación interna a un punto de contacto nacional, que tendrá una base de datos establecida con este fin, tal y como recomienda la Comisión en su Comunicación. Es decir, se dotará al punto de contacto nacional de un sistema de alerta que entrará en funcionamiento algunos meses antes de que expire el plazo de transposición; Bélgica, Hungría y los Países Bajos ya utilizan este procedimiento;

— es necesario privilegiar la transposición literal cuando se trate de disposiciones precisas y preceptivas, o de definiciones;

— conviene admitir la transposición por vía de remisión expresa a las disposiciones preceptivas o incondicionales de la directiva, como listas, tablas con inventarios de productos, sustancias, objetos cubiertos por la directiva, modelos de formularios, certificados recogidos en anexo. La remisión ha de ser obligatoriamente expresa, puesto que el Tribunal de Justicia estima que un texto normativo nacional que hace una referencia general a una directiva no puede ser entendido como una norma válida de transposición ⁽⁹⁾. Los Países Bajos, Eslovaquia, Austria, Finlandia y Estonia son países que recurren frecuentemente a la transposición por remisión para los anexos técnicos de las directivas.

⁽⁹⁾ TJCE, 20 de marzo de 1997, Comisión contra Alemania, C 96/65, Rec. p. 1653, mencionado más arriba.

— es preciso adaptar los procedimientos nacionales de transposición en función del alcance de la directiva a través del recurso a procedimientos acelerados, sin olvidar, no obstante, las consultas internas obligatorias asociadas a la aprobación de los textos legislativos.

6. Conclusión

6.1 La mejora de la aplicación del Derecho comunitario, tal y como reclama la Comisión, es un objetivo sensato cuya realización depende en gran parte de los Estados miembros, que afrontan, tal y como se ha constatado, problemas que son más complejos de lo que parece en un primer momento.

6.2 Los Estados miembros no deberían utilizar la transposición de directivas como pretexto para revisar textos de su legislación nacional sobre los que la legislación comunitaria no tiene una incidencia directa («gold plating» o sobre-regulación), o para degradar ciertas disposiciones de su ordenamiento jurídico nacional que mermarían los derechos de los ciudadanos o de las empresas (se podría hablar de «downgrading»), responsabilizando de esos cambios a las instituciones de Bruselas.

6.3 Los Estados miembros deberían recurrir de manera más sistemática a la posibilidad ofrecida por el Derecho primario/los Tratados de transponer directivas a través de convenios colectivos, en particular en el caso de las directivas con contenido social y económico; en función de los temas, durante el proceso de preparación de la transposición se debería consultar con las organizaciones de la sociedad civil los cambios o adiciones que deban ser incorporadas al Derecho nacional en ese caso⁽¹⁰⁾. Estos procedimientos de negociación y consulta tienen por objeto promover y facilitar la futura aplicación del Derecho comunitario con el apoyo de la sociedad civil. En efecto, la consulta de la sociedad civil antes de la adopción de las medidas nacionales de transposición refuerza la toma de decisión pública permitiendo a la administración nacional recabar las distintas opiniones, ya sea de los interlocutores sociales, expertos o representantes de los profesionales del sector afectados por la aplicación de las medidas de transposición. Tiene una virtud pedagógica indudable, porque permite a dichas partes conocer mejor el contenido de las reformas venideras. Así, por ejemplo, el Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Suecia en particular, consultan a sus interlocutores sociales y sus organismos consultivos remi-

tiéndoles un texto de transposición y una serie de cuestiones precisas sobre dicho texto.

6.4 Convendría tener más en cuenta la organización constitucional nacional de varios Estados miembros (estados federados, descentralización regional, y otros modelos de transferencia de competencias soberanas a instancias subestatales); en el caso de disposiciones comunitarias que afecten especialmente a las competencias de los entes territoriales (política regional, regiones ultraperiféricas e insulares, etc.), a veces se deberían ampliar los plazos de transposición.

6.5 Los parlamentos nacionales y regionales (por ejemplo, en Escocia, Bélgica o en los estados federados de Alemania) están muy implicados y son responsables de la transposición del Derecho comunitario que afecte al ámbito jurídico para el que tengan competencias atributivas o consultivas; las comisiones o comités que sean constituidos a tales efectos deberían proceder a celebrar audiencias con especialistas y representantes de los sectores afectados de la sociedad civil, así como tener competencias especiales para planificar el examen de las propuestas de ley de transposición, con el fin de evitar que las «urgencias» de la legislación nacional aplacen los calendarios de examen de las disposiciones nacionales de transposición más allá de los plazos establecidos; en cambio, se podrían aplicar medidas urgentes (delegación de competencias legislativas al poder ejecutivo) a algunos proyectos retrasados que no son conflictivos en principio entre partidos políticos, con el fin de disminuir drásticamente el «cúmulo» de directivas no transpuestas dentro de plazo.

6.6 Algunos países ya han establecido sistemas para acelerar los procedimientos de aprobación de normas de transposición y otros han elaborado técnicas encaminadas a mejorar la calidad de la transposición, mientras que otros se encuentran en una fase vacilante y todavía tienen que adaptarse. A título de ejemplo, los ministerios y los parlamentos podrían crear un servicio de estudio de la transposición para guiar y orientar los trabajos de transposición. Se trata de una oportunidad para modernizar la acción pública sin que ello implique someterse a las obligaciones impuestas por las instituciones comunitarias, entre las cuales figura la Comisión en primer lugar. Dicho con otras palabras, se trata de asumir plenamente el papel y la responsabilidad que corresponde a cada cual o en la integración europea⁽¹¹⁾.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Ponente: Sr. Retureau; DO C 24 de 31.1.2006 y ponente: Sr. Van Iersel, DO C 24 de 31.1.2006.

⁽¹¹⁾ Básicamente, esta es la conclusión del estudio del Consejo de Estado francés «Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national», mencionado más arriba.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/769/CEE del Consejo en lo que respecta a las restricciones de comercialización y uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos: 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, diisocianato de metilendifenilo, ciclohexano y nitrato de amonio»

COM(2007) 559 final — 2007/0200 (COD)

(2008/C 204/03)

El 23 de octubre 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 por la que se modifica la Directiva 76/769/CEE del Consejo en lo que respecta a las restricciones de comercialización y uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos: 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, diisocianato de metilendifenilo, ciclohexano y nitrato de amonio» (Versión codificada)

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2008 (ponente: Sr. SEARS).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El objetivo de la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo presentada por la Comisión es modificar la Directiva 76/769/CEE del Consejo mediante la inclusión de nuevas limitaciones a la comercialización y el uso de cinco sustancias no relacionadas entre sí. Cuatro de ellas figuraban en las listas de prioridades originales establecidas entre 1994 y 2000. Las medidas propuestas se centran exclusivamente en los riesgos para el público en general. La última sustancia, el nitrato de amonio, se incluye en este grupo a fin de mejorar la seguridad de los abonos a base de nitrato de amonio durante su manipulación normal por parte de los agricultores y distribuidores, y como medida de la lucha contra el terrorismo, en particular a través de la limitación del acceso a los precursores explosivos. En este último caso, también se verán afectadas las ventas a los comerciantes al por menor y al público en general.

1.2 El CESE respalda algunas de las propuestas formuladas, pero no todas. Los argumentos detallados sobre cada sustancia y los preparados en los que se utilizan se exponen en los puntos 5 a 9.9.

1.3 El CESE es consciente de que prácticamente se trata de la última modificación de la Directiva 76/769/CEE del Consejo antes de que sea sustituida el 1 de junio de 2009 por el Reglamento (CE) nº 1907/2006 (REACH). Sin embargo, al igual que en el caso de las modificaciones anteriores, lamenta que sustancias y preparados no relacionados entre sí se agrupen de esta manera y toma nota del largo plazo transcurrido desde que fueron consideradas «sustancias prioritarias» en el Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo. Si la razón es la limitación de los recursos o la capacidad de la Comisión u otros organismos pertinentes, incluida la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos de Helsinki, debería ponerse remedio lo antes posible a esta situación, y con certeza, antes del 1 de junio de

2009. Los fabricantes deberían también ser conscientes de su obligación de facilitar información pertinente a su debido tiempo durante la evaluación de los riesgos. Sin esta disciplina, los resultados quedarán rápidamente obsoletos.

1.4 Por último, el CESE apoya sin reservas la Declaración del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo y las numerosas medidas concretas que se derivan de ella. El CESE considera que tiene un papel clave que desempeñar en este proceso y en la actualidad está elaborando una serie de dictámenes sobre esta cuestión. Llegar a un acuerdo sobre qué medidas son proporcionadas y qué procedimientos legislativos deben seguirse para garantizar una respuesta oportuna y eficaz de parte de todos los interesados será fundamental para lograr seguridad a largo plazo.

2. Introducción

2.1 El Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), entrará en vigor el 1 de junio de 2009. Este Reglamento derogará y sustituirá a una serie de reglamentos y directivas del Consejo y de la Comisión, incluida la Directiva 76/769/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos. Esta Directiva, que la propuesta objeto de examen pretende modificar, tiene como objetivo proteger el mercado interior, al tiempo que garantiza un elevado nivel de protección de la salud y el medio ambiente.

2.2 En el anexo I a la Directiva 76/769/CEE del Consejo se establecen las restricciones específicas que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos sobre los que ha existido un consenso y se han aplicado

durante los últimos treinta años. El 1 de junio de 2009 esas restricciones pasarán a convertirse en la piedra angular del anexo XVII al Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH).

2.3 Las modificaciones anteriores de la Directiva 76/769/CEE del Consejo (es decir, las que se hicieron para añadir nuevas medidas restrictivas) se llevaron a cabo en forma de directivas que requerían su aplicación por los Estados miembros. La propuesta de Decisión de la Comisión no requerirá la incorporación a las legislaciones nacionales, puesto que, de otro modo, las nuevas leyes quedarían derogadas el 1 de junio de 2009 cuando el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH) entre en vigor.

2.4 Se da por sentado que durante los próximos meses se presentará una propuesta definitiva, también en forma de decisión, en virtud de la Directiva 76/769/CEE, sobre las restricciones de comercialización y uso del diclorometano. Todas las propuestas sobre restricciones de comercialización y uso de sustancias y preparados peligrosos que se presenten ulteriormente recaerán en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH).

2.5 Por lo general, las sustancias (y cualquier preparado que las contenga) para las que se ha considerado necesario establecer restricciones de comercialización y uso, se han decidido mediante evaluaciones de determinadas «sustancias prioritarias» de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo. Se elaboraron cuatro listas de prioridades, la última de las cuales data del 30 de octubre de 2000, que debían ser aplicadas por las autoridades competentes de los Estados miembros. De las 141 sustancias incluidas en las listas, 83 han sido objeto de un informe final de evaluación del riesgo. 39 de ellas han sido evaluadas por los correspondientes comités científicos de la UE y los resultados fueron publicados en el Diario Oficial. Se acordaron medidas restrictivas para 22 de estas sustancias. En la propuesta sometida a examen se incluyen medidas restrictivas para otras cuatro sustancias (identificadas y examinadas infra en los puntos 5 a 9.9, bajo los epígrafes de DEGME, DEGBE, MDI y ciclohexano).

2.6 Los escasos avances que se han producido en relación con el Reglamento se citan como una de las razones principales para introducir un nuevo enfoque para todas las sustancias «existentes» de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH). En consecuencia, el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo también quedará derogado el 1 de junio de 2009.

2.7 Se ha evaluado, asimismo, una serie de sustancias no incluidas en las cuatro listas de prioridades originales para determinar sus efectos sobre la salud humana y el medio ambiente, se han presentado propuestas para restringir su comercialización y uso, y se han abordado nuevos problemas a instancias de los Estados miembros. El nitrato de amonio ha sido incluido en este apartado.

2.8 El nitrato de amonio es un caso singular y particular dado que sus propiedades son suficientemente conocidas y, por lo tanto, no necesita ser sometido a una evaluación para determinar sus efectos sobre la salud humana y el medio ambiente. Durante muchos años se ha utilizado en grandes cantidades y en todo el mundo como abono a base de nitrógeno y no plantea riesgos inesperados en el lugar de trabajo ni para los usuarios profesionales ni los consumidores, cuando se utiliza para fines domésticos. Por desgracia, se trata también de un componente eficaz, barato y ampliamente utilizado de los explo-

sivos, que se emplea tanto legítimamente para fabricar explosivos industriales o militares como, de manera ilegítima, por los terroristas. Éste es el motivo por el que se pretende establecer restricciones a su comercialización y uso en virtud de la Directiva 76/769/CEE del Consejo.

2.9 Se podrían haber elegido otros fundamentos jurídicos relativos a la lucha contra el terrorismo o los precursores de explosivos, pero, de conformidad con el Tratado UE en vigor, ello hubiera requerido la unanimidad de todos los Estados miembros. El procedimiento se modificará en el Tratado de Lisboa, una vez haya concluido su ratificación, pero ésta tardará todavía algún tiempo.

2.10 Se sobreentiende que es probable que otras drogas y precursores de explosivos se añadan al anexo XVII del Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH), de modo que esta manera de proceder se considera apropiada dadas las actuales circunstancias.

2.11 Todo lo dicho hasta ahora se aplica a las sustancias «existentes», es decir, las 100 195 sustancias que se comercializaron en el mercado de la Comunidad Europea entre el 1 de enero de 1971 y el 18 de septiembre de 1981. Están catalogadas en el Inventario Europeo de Sustancias Químicas Comercializadas (EINECS), publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en 1990. Las sustancias comercializadas después del 18 de septiembre de 1981 se clasifican como «nuevas» y para su comercialización se requiere una notificación previa detallada con objeto de proteger la salud humana y el medio ambiente.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de la Comisión tiene como objetivo proteger la salud humana, en particular la de los consumidores, al tiempo que preserva el mercado interior para tres sustancias (DEGME, DEGBE y ciclohexano) que figuran en la primera lista de prioridades del 25 de mayo de 1994, y una sustancia (MDI) de la tercera lista de prioridades, con fecha de 27 de enero de 1997, tal y como se establece en el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo.

3.2 De conformidad con la Recomendación 1999/721/CEE de la Comisión, de 12 de octubre de 1999, y con recomendaciones similares posteriores sobre los resultados de la evaluación de los riesgos y las estrategias de reducción de los riesgos para determinadas sustancias, se ha propuesto una serie de limitaciones específicas y muy detalladas que se aplicarán exclusivamente a la venta al público en general y no tendrán repercusión en las condiciones en el lugar de trabajo ni en el medio ambiente. Se considera que los costes para la industria y la sociedad en su conjunto serán mínimos y, por lo tanto, se estima que las medidas propuestas son proporcionales a los riesgos detectados. En el caso de los preparados que contengan MDI es necesario disponer de más datos sanitarios.

3.3 Una quinta sustancia, el nitrato de amonio, utilizada extensamente como abono, se añade porque puede actuar como oxidante y, en particular, explotar cuando se mezcla con determinadas sustancias. Las restricciones propuestas tienen como objetivo garantizar que todos los abonos a base de nitrato de amonio cumplen unos requisitos comunes de seguridad y, además, limitar la gama de productos a base de nitrato de

amonio vendidos al público en general a fin de reducir las cantidades que pudieran desviarse para usos ilícitos. De ahí que pueda decirse que esta limitación será beneficiosa para la seguridad y la salud pública en un sentido amplio. Esta restricción no afectará a los usuarios profesionales (agricultores y fabricantes de explosivos autorizados). Aunque parece que los costes (y beneficios) son difíciles de cuantificar, se considera que son proporcionales a los riesgos identificados (y las medidas propuestas).

3.4 La Decisión entrará en vigor a los tres días de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

3.5 La propuesta va acompañada de una exposición de motivos, un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (Informe de evaluación de impacto) y, para las cuatro sustancias evaluadas de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo, un informe de evaluación del riesgo exhaustivo y detallado publicado por la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, junto con material adicional, con argumentos en favor y en contra, de varios comités científicos y otros órganos que han contribuido a elaborar o evaluar los datos pertinentes.

4. Observaciones generales

4.1 Al igual que muchas de las modificaciones anteriores de la Directiva 76/769/CEE del Consejo, esta propuesta se centra en sustancias no relacionadas entre sí, que, en aras de la claridad, se examinarán por separado.

5. 2-(2-metoxietoxi)etanol (DEGME)

5.1 El DEGME es un miembro del grupo del éter glicol, con un punto de ebullición elevado y miscible con el agua, que se utiliza habitualmente como sustancia química intermedia en la industria química sintética, como cosolvente en varios productos decorativos del hogar o como agente anticongelante para bajas temperaturas como, por ejemplo, en el combustible para aviones. Según el informe de la evaluación del riesgo elaborado por el Gobierno neerlandés y concluido en julio de 1999, a comienzos de los años noventa la producción total en Europa giraba en torno a las 20 000 toneladas, de las cuales algo más de la mitad se destinaba a la exportación.

5.2 La exposición de los consumidores derivaba de su utilización en pinturas y decapantes suministrados para usos domésticos no profesionales de bricolaje. Como podría suponerse por sus propiedades físicas, el DEGME se absorbe rápidamente a través de la piel, y si no se garantiza la utilización regular de prendas de protección, existe un riesgo para los consumidores como consecuencia de la exposición cutánea.

5.3 Como se desprende de los estudios más recientes, el DEGME ha sido sustituido por otros solventes en todas las pinturas y decapantes destinados a la venta al público en general. Por ello, la medida adecuada es garantizar que esta situación se mantenga en los productos fabricados en la UE o importados. Por ello, la propuesta garantiza que, dieciocho meses después de la entrada en vigor de la Decisión, el DEGME no se comercializará en el mercado como componente de pinturas y decapantes en concentraciones iguales o superiores al 0,1 % en masa (es decir, en ningún tipo de concentración que

supere el nivel de concentración causado por la contaminación o la coproducción en otros componentes autorizados). Los sectores industriales afectados consideran razonable esta solución. Por consiguiente, el CESE apoya las restricciones a la comercialización y el uso del DEGME.

6. 2-(2-butoxiethoxi)etanol (DEGBE)

6.1 El DEGBE también pertenece al grupo de los éteres de glicol, con un punto de ebullición ligeramente más elevado que el DEGME, pero con las mismas propiedades físicas, incluida su miscibilidad con el agua. Su uso es generalizado como disolvente en pinturas de base agua, donde ayuda a la formación de películas y las hace más duraderas. A su vez, esto hace menos frecuente la aplicación de la pintura y limita su exposición global. En los informes de evaluación del riesgo (RAR) se calcula que si la producción total en Europa giraba en 1994 en torno a las 46 000 toneladas, en 2000 ya había aumentado hasta las 58 000 toneladas, de las cuales 33 000 se utilizaban en pinturas.

6.2 Estos informes han detectado algunos riesgos de irritación respiratoria, al inhalar los consumidores gotitas finas durante el uso de pulverizadores de pintura de base agua y contenido en DEGBE. La inhalación de vapores por el uso de brochas o rodillos no se consideró preocupante desde un punto de vista toxicológico.

6.3 Sobre la base de las pruebas presentadas tras la elaboración de los RAR en 1999, y aun admitiendo la dificultad de sustituir el DEGBE como componente fundamental de las pinturas de base agua, se ha llegado a la conclusión de que sería adecuado establecer un límite máximo del 3 % en masa de DEGBE en las pinturas concebidas para ser aplicadas con pulverizador a fin de proteger la salud de los consumidores. Siempre cabe la posibilidad de comercializar pinturas con concentraciones superiores de DEGBE para su consumo público, pero únicamente con la advertencia «No usar con equipos de pulverización de pinturas» en su etiquetado. Las ventas a usuarios profesionales, que utilizarán con mayor probabilidad los equipos de protección adecuados, no se verán afectadas por estas medidas. Se considera que los canales de distribución se diferencian lo suficiente para hacer posible esta medida.

6.4 Estas medidas se harán efectivas entre 18 y 24 meses tras la entrada en vigor de la Decisión, con lo que quedará tiempo para efectuar cualquier necesaria reformulación o cambio en el etiquetado. Los sectores industriales afectados consideran razonable esta solución. Por consiguiente, el CESE apoya que se limite la comercialización y el uso del DEGBE como una medida adecuada para proteger la salud de los consumidores y salvaguardar el mercado interior.

7. Diisocianato de metilendifenilo (MDI)

7.1 Se denomina MDI a una mezcla de productos similares (isómeros) que, si bien en estado puro existen como sólidos cerosos, normalmente se presentan como líquidos viscosos de color marrón y elevada reactividad. De acuerdo con los RAR, la producción mundial superó en 1996 las 2 500 000 toneladas, de las cuales al menos 500 000 se produjeron en la UE. En presencia de polioles o glicoles de bajo peso (o incluso agua) y

un agente esponjante, el MDI reacciona con extremada rapidez para producir espumas de poliuretano. Estas espumas pueden ser rígidas o flexibles, y tienen una amplia gama de usos en la construcción y en otros sectores como componentes estructurales, sellantes, masillas, moldes y adhesivos.

7.2 Principalmente, el consumidor se ve expuesto cuando utiliza espumas de un solo componente (OCF), que se venden en envases pulverizadores a aficionados al bricolaje para rellenar huecos irregulares en trabajos de enyesado o enladrillado, o para sellar puertas o ventanas recién instaladas. Las ventas totales de este sector se cifran anualmente en torno a las 10 000 toneladas de MDI. Esta cantidad es suficiente para producir cada año cerca de 36 millones de envases destinados a los consumidores y 134 millones para su uso profesional. El uso de productos alternativos –como, por ejemplo, la fibra de vidrio para el sellado de ventanas– presenta más inconvenientes y suscita otra serie de preocupaciones.

7.3 No ha resultado fácil cuantificar los riesgos de exposición y sensibilización cutáneas y respiratorias de los consumidores sobre la base de las pruebas obtenidas en los puestos de trabajo. Obtener muestras puras de isómeros representa una tarea ardua. La reacción extremadamente rápida del MDI al contacto con el agua para obtener un sólido insoluble inerte dificulta la realización normal de pruebas de peligrosidad. La aplicación que hace el consumidor en la práctica, al pulverizar a través de un tubo direccional desde una pequeña lata de mano, limita la cantidad total disponible. El vaciado de una lata normal tarda entre dos y cuatro minutos. La rápida polimerización al contacto con el vapor de agua atmosférico elimina el MDI. El producto sólido final es inerte y no peligroso. Casi siempre se trata de un uso de carácter excepcional (para rellenar o sellar un hueco, una puerta o una ventana concreta) y poco frecuente (para la mayoría de los usuarios) que no ocasiona una exposición diaria en condiciones normales. Como siempre ocurre en las tareas de bricolaje, el uso de equipos de protección personal puede ser habitual o no.

7.4 Teniendo en cuenta todo ello, no resulta sorprendente que, aun cuando teóricamente existe un riesgo, ha sido difícil o incluso imposible detectar casos de una sensibilización cutánea o respiratoria real entre los consumidores en general (y, de hecho, tampoco en el entorno laboral, donde se pueden llevar a cabo medidas adecuadas de protección). A su vez, esta circunstancia hace aún más difícil ofrecer una respuesta proporcionada, rentable y práctica.

7.5 En este contexto, la evaluación de impacto observa, razonablemente, que si bien cada lata que se venda al consumidor público para un uso ocasional puede incluir un par de guantes de polietileno ligeros, baratos y perfectamente adaptados, éste no es el caso de las aplicaciones industriales, que requieren guantes pesados de neopreno o nitrilo. Por el contrario, si bien es posible suministrar con cada lata una máscara ligera de algodón contra el polvo, su uso sería ineficaz en una situación de riesgo, mientras que una máscara antigás completa para

proteger de una hipotética exposición costaría aproximadamente diez veces más que la lata, y aun así no se garantizaría su uso en caso de necesidad.

7.6 Por ello, la Comisión propone que todos los envases de venta al público incluyan guantes de polietileno (por ejemplo, doblados en la tapa), y que se etiqueten adecuadamente para advertir sobre el peligro de reacción alérgica (no estándar) al MDI a quienes ya presentan una sensibilización o sufren reacciones de tipo asmático, o sobre el peligro de reacciones cutáneas a quienes padecen problemas dermatológicos.

7.7 El CESE apoya la primera de estas medidas, esto es, proporcionar unos guantes de polietileno que, en cualquier caso, deberán utilizarse en la mayoría de los trabajos de bricolaje. Si se pretende seguir aplicando una medida tan importante y razonable como ésta, es necesario oponerse a cualquier intento por introducir una normativa más estricta en relación con el uso de los guantes, algo que impediría su distribución.

7.8 Sin embargo, el CESE plantea dudas acerca del contenido del etiquetado adicional propuesto, incluso aunque se prevean unos plazos adecuados para su introducción y con un coste proporcionado. Por ejemplo, no queda claro cómo puede un consumidor normal saber si es sensible a diisocianatos distintos del MDI, o qué relevancia tiene este dato en particular. Como bien saben quienes padecen asma o dermatitis crónica (de larga duración), cualquier producto del hogar o de bricolaje puede provocar una reacción aguda adversa (de corta duración). En estas circunstancias, es importante disponer de buena ventilación y hacer uso de prendas de protección (guantes), además de advertir que se debe dejar de utilizar cualquier producto en cuanto aparezcan los primeros síntomas. Éste es un buen consejo para todos los usuarios, independientemente de su historial médico, y debe incluirse en la etiqueta. Dado el reducido tamaño de las latas y, por lo tanto, de sus etiquetas, toda advertencia en este sentido debe ser clara, concisa y legible en condiciones normales de uso. Si se precisan otras instrucciones de manejo o seguridad, éstas deberán incluirse en los folletos adjuntos.

7.9 El CESE también cuestiona la propuesta recogida en el apartado 6 en el sentido de que «las personas físicas o jurídicas que comercialicen por primera vez preparados que contengan MDI deberán, en un plazo de tres años, (...) recopilar información sobre posibles casos de personas aquejadas de alergia respiratoria (...) y ponerla a disposición de la Comisión (...) con arreglo a un protocolo de estudio acordado por la Comisión, en el que participen centros especializados» para demostrar «que no son necesarias otras medidas restrictivas además de las ya aplicadas». Habida cuenta de que el MDI viene utilizándose de manera habitual desde los años setenta y que, como ya se ha señalado anteriormente, las ventas anuales superan actualmente los 36 millones de latas –fabricadas por empresas que se ven excluidas de este requisito–, es difícil no percibir esta medida como un intento, poco justificado, de impedir el acceso al mercado.

7.10 En el informe de evaluación de impacto de la Comisión se explica que ello se debe a la preocupación, recogida en los RAR, de que algunos de los riesgos de alergia respiratoria que corren los trabajadores podrían ser también relevantes para los consumidores. En el mismo texto se afirma que, según parece indicar la información de que actualmente disponen los centros toxicológicos, no hay apenas casos, por no decir ninguno, de alergias respiratorias entre los consumidores como consecuencia del uso de productos que contienen MDI. Sean cuales fueren las presuntas limitaciones de este informe, no queda claro si la propuesta de la Comisión podría ser más definitiva. Por lo tanto, esta propuesta parece desproporcionada ante un riesgo que, según se reconoce, es hipotético y carece de cualquier prueba que lo respalde, teniendo en cuenta el uso generalizado real.

7.11 Así pues, el CESE recomienda la retirada de este aspecto restrictivo a la comercialización y el uso. Si persistieran dudas válidas sobre la seguridad de estos productos, que no pueden ser sustituidos en un corto espacio de tiempo, éstas deberían estudiarse con los fabricantes, adoptando los procedimientos adecuados para la recopilación de información y su correspondiente evaluación.

8. Ciclohexano

8.1 El ciclohexano es un líquido incoloro producido en cantidades muy grandes por hidrogenación del benceno. Se utiliza casi por completo (> 95 %) en la síntesis del ácido adípico y, a partir de él, en el nailon. La capacidad de producción mundial supera los cinco millones de toneladas, de las cuales un millón y medio se producen en la UE. Estos procesos tienen lugar en sistemas cerrados y los niveles de exposición son reducidos. El ciclohexano también se presenta naturalmente en productos de combustión, como el humo del tabaco, el petróleo crudo y las plantas, así como en los vapores de gasolina.

8.2 Entre otros usos, el ciclohexano se utiliza como solvente en adhesivos de contacto a base de «neopreno» utilizados en las industrias del cuero (calzado), el automóvil y la construcción. Este uso incluye, a su vez, la instalación profesional de moquetas a gran escala, así como otras reparaciones y actividades de bricolaje similares, a menor escala, realizadas por usuarios no profesionales. El uso total de adhesivos en la UE es inferior a las 10 000 toneladas anuales.

8.3 Como ocurre en el caso de los hidrocarburos, es esencial disponer de buena ventilación y hacer uso de prendas de protección o equipos de respiración. Todas estas medidas pueden garantizarse de manera razonable en un uso profesional, pero no cuando se trata de usuarios particulares. De cualquier modo, al igual que en el caso del MDI, las características físicas de los productos comercializados limitan considerablemente los riesgos. Los adhesivos de contacto rápido son ideales para aplicaciones pequeñas pero, a gran escala, son extremadamente difíciles de utilizar satisfactoriamente por un usuario no profesional. Así pues, limitar el tamaño del empaquetado de los

productos que se venden al gran público podría ser una medida apropiada y, en términos generales, aceptable.

8.4 Por todo ello, la Comisión propone que el ciclohexano que se venda al consumidor particular como componente de adhesivos a base de neopreno no se comercialice en envases de más de 650 gramos. Todo envase comercializado deberá ir etiquetado con el mensaje «No usar para la instalación de moquetas» y la advertencia «No usar en condiciones de ventilación insuficiente».

8.5 Las pruebas prácticas realizadas en los supuestos más desfavorables –por ejemplo, la instalación de grandes paneles de corcho en un muro interior– sugieren que estas medidas reducirían adecuadamente la exposición de los consumidores que, como ya ocurre en otros casos anteriormente mencionados, tampoco se espera que sea habitual ni de larga duración. A pesar de su uso generalizado y a largo plazo, no parece que existan pruebas de incidencias reales como consecuencia del uso de adhesivos a base de neopreno. En cualquier caso, es posible introducir estas medidas sin que ello ocasione un trastorno excesivo ni a los fabricantes ni a los consumidores. Por consiguiente, el CESE apoya las restricciones a la comercialización y el uso del ciclohexano, al ser éstas proporcionales a los riesgos que se han examinado.

9. Nitrato de amonio

9.1 El nitrato de amonio es un sólido blanco, comercializado en *pellets*, que se ha venido produciendo durante más de cien años a partir del amoníaco presente en el gas natural. Su producción mundial supera los veinte millones de toneladas. Reviste gran importancia como fertilizante nitrogenado y como materia prima para explosivos. Este último uso –y el hecho de que es fácil y barato de obtener– han atraído el interés de los terroristas. Si bien también se necesitan otros componentes, como el gasóleo, éstos son fáciles de adquirir. El nitrato de amonio fue durante muchos años el explosivo elegido por el IRA, y también se ha utilizado en algunos atentados de gran magnitud, como los de Oklahoma, el «World Trade Center» y Bali. Más recientemente, también se ha utilizado en atentados cometidos por grupos extremistas en Londres y otras capitales europeas. Las instrucciones para la fabricación de estos artefactos explosivos se pueden consultar fácilmente en Internet, y el efecto de apenas dos kilos puede llegar a ser devastador. Por lo que parece, algunos clientes particulares pueden obtener sin mayores dificultades cantidades superiores a 500 kilogramos, aunque sea mediante la adquisición reiterada de pequeñas cantidades en tiendas o almacenes de jardinería. Así las cosas, su control plantea claras dificultades.

9.2 En el caso de los usuarios profesionales –los agricultores–, el control se ejerce aplicando unas dimensiones mínimas de gran tamaño para el envío de paquetes (de este modo, se dificulta el transporte o la retirada ilegal de un solo paquete) y exigiendo una vigilancia meticulosa del producto en todas las fases de la cadena de abastecimiento. El nitrato de amonio que

se suministra es, por lo general, inestable, puede descomponerse y llegar a ser inservible. Por este motivo, debe ser almacenado cuidadosamente y colocado en el suelo cuanto antes. De este modo, se limita la cantidad que podría desviarse para otros usos.

9.3 El nitrato de amonio puede suministrarse en distintas concentraciones (porcentaje de contenido en nitrógeno), con o sin otros componentes esenciales (por lo general, derivados de fósforo y potasio). En estado de pureza, este contenido de nitrógeno ronda el 35 %, y es necesario cierto grado de dilución para evitar daños a la vegetación. Las distintas calidades pueden fabricarse bien mezclándolo con componentes o rellenos inertes – como la creta–, bien recurriendo a reacciones químicas, para obtener la proporción deseada de ingredientes fundamentales. Los productos que se venden a los agricultores pueden contener un 28 % o más de nitrógeno. Estos fertilizantes con alto contenido en nitrógeno están sujetos a los controles estipulados en el Reglamento (CE) nº 2003/2003 a fin de garantizar que contienen la cantidad exigida de nitrógeno y que pueden utilizarse de manera segura, sin riesgo de explosión. Los fertilizantes conformes a estas normas pueden lucir el marcado «Abonos CE» y comercializarse internacionalmente. Los fertilizantes que no cumplen estos requisitos no pueden atravesar fronteras y se conocen como «abonos nacionales». Los productos destinados al consumidor presentan, por lo general, entre un 20 y un 25 % de contenido en nitrógeno. Cuanto menor es el porcentaje de nitrógeno, mayor es el coste del transporte, por unidad de fertilizante, y mayor el volumen que debe utilizarse en un área determinada. Aunque los fertilizantes de nitrato de amonio se consideran fundamentales para la agricultura con fines comerciales, no es así para los volúmenes, mucho más reducidos, que se venden al usuario particular en tiendas al por menor, cuyos productos pueden sustituirse por otros.

9.4 Para quien busca cómo fabricar explosivos ilegales, cuanto mayor sea el contenido en nitrógeno del nitrato de amonio, mejor. Las mezclas mecánicas pueden reconcentrarse gracias a una sencilla solución y cristalización. Las mezclas de origen químico son más difíciles, o imposibles, de concentrar. Expertos gubernamentales daneses han llegado a explotar concentraciones tan bajas como del 16 %. Con tiempo y recursos todo es posible, aunque también están cobrando interés otras formulaciones que utilizan materias primas igualmente accesibles. Toda esta información puede consultarse en el Manual del Terrorista y en otros recursos en línea de fácil acceso para el público en general.

9.5 A raíz de los atentados de Madrid de marzo de 2004, el Consejo Europeo aprobó una Declaración sobre la lucha contra el terrorismo. En este contexto se creó un Grupo de expertos en seguridad de explosivos (ESETF en sus siglas inglesas), encargado de elaborar un plan de acción para luchar contra el uso de artefactos explosivos por parte de terroristas. Este plan de acción vio la luz en 2007. Una de sus 47 medidas específicas exigía la creación de un Grupo permanente de expertos en precursores explosivos. En este contexto colaboran distintos especialistas de

los sectores público y privado, con la participación de la CEFIC y la FECC –en representación de los fabricantes y distribuidores de la industria química– y la EFMA, en representación de los fabricantes de fertilizantes.

9.6 La actual propuesta pretende lograr que la totalidad de los fertilizantes de nitrato de amonio que se venden a los agricultores (o a los distribuidores) cumpla la normativa establecida en el Reglamento (CE) 2003/2003 y limitar el contenido de nitrógeno en los productos de venta al público. En caso de aprobación, el nitrato de amonio no podrá comercializarse para su venta al público en general una vez transcurridos dieciocho meses después de la entrada en vigor de la Decisión «como sustancia o en preparados que contengan un 20 % o más en masa de nitrógeno respecto al nitrato de amonio».

9.7 El CESE respalda plenamente la primera parte de esta propuesta para que todos los fertilizantes con alto contenido en nitrógeno que se suministren a los agricultores, ya sean de comercialización nacional o internacional, cumplan el Reglamento (CE) nº 2003/2003.

9.8 Por lo que respecta a la segunda limitación, y en relación con las ventas al público en general, el CESE señala que, con más de 50 000 toneladas, el volumen en cuestión puede ser mayor que el previsto inicialmente y que si bien la EFMA, actuando en representación de los fabricantes de fertilizantes, ha aceptado un límite del 20 % para los abonos mezclados (que pueden ser reconcentrados sin mayores dificultades), también ha propuesto un límite del 24,5 % para los productos de mezcla por medios químicos (mucho más difíciles de reconcentrar). Habida cuenta de que el Grupo permanente de expertos en precursores explosivos está sometiendo actualmente esta cuestión a debate, es necesario examinar a fondo tanto ésta como las demás posibilidades antes de que se apruebe la Decisión. Independientemente de la información que se tenga para luchar contra el terrorismo, es evidente que un acuerdo y un compromiso plenos entre las distintas partes interesadas –en este caso, los fabricantes, los distribuidores, los comercios al por menor y el público en general– serán esenciales para registrar un verdadero avance a la hora de limitar el acceso a los precursores explosivos.

9.9 El CESE acepta, con algunas reticencias, que la Directiva 76/769/CEE del Consejo es la única base legislativa de que dispone la Comisión a corto plazo y, por lo tanto, que las medidas deberán proponerse y debatirse de manera acorde. Cabe esperar el establecimiento de un mejor sistema, una vez ratificado el Tratado de Lisboa.

10. Observaciones específicas

10.1 El CESE lamenta, al igual que ya ha hecho en sus dictámenes sobre anteriores modificaciones de la Directiva 76/769/CEE del Consejo, que éstas sigan agrupando productos inconexos que exigirían claramente la adopción de decisiones por separado. Se trata de una práctica desfavorable que no

resulta de ninguna utilidad y, ciertamente, no constituye un ejemplo de buena gobernanza. Sólo cabe esperar que a partir del 1 de junio de 2009 entre en vigor un procedimiento perfeccionado con el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH).

10.2 El CESE destaca también que haya llevado tanto tiempo materializar estas modificaciones: la primera lista de prioridades se publicó en mayo de 1994. Aunque esta propuesta se haya tramitado por la vía rápida, tal como se deseaba, apenas tendrá una leve repercusión en el mercado de aquí a finales de 2010 (e incluso a partir de entonces será difícil registrar las posibles mejoras en la salud humana). También es difícil achacar estos retrasos exclusivamente a aquellos fabricantes a los que se les solicitó facilitar la información en la que se basan los RAR, puesto que ésta ya ha estado disponible algún tiempo. Si esta circunstancia se debe a una falta de recursos en la Comisión, en sus comités científicos o en cualquier otro órgano o agencia responsable de la seguridad del público en general, habrá que

abordar esta cuestión antes del 1 de junio de 2009, cuando se registrará una carga de trabajo mucho mayor y, en gran parte, de carácter no prioritario.

10.3 El CESE respalda claramente la Declaración del Consejo de 2004 sobre la lucha contra el terrorismo y las diversas acciones que se han emprendido desde entonces, y considera que la sociedad civil tiene un papel fundamental que desempeñar a este respecto. Por todo ello, espera ser considerado un interlocutor válido y útil –y parte interesada– en este proceso, a la vez que señala que se está procediendo en la actualidad a la elaboración de diversos dictámenes relacionados con esta cuestión. Llegar a un acuerdo sobre qué medidas son proporcionadas y sobre qué procedimientos legislativos deben seguirse para garantizar una respuesta oportuna y eficaz por parte de todos los interesados será fundamental para lograr paz y seguridad a largo plazo, dentro y fuera de la UE.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se constituye la “Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno”»

COM(2007) 571 final — 2007/ 0211 (CNS)

(2008/C 204/04)

El 30 de noviembre 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 Reglamento del Consejo por el que se constituye la Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2008 (ponente: Sr. DANTIN).

En su 443° Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité suscribe la decisión relativa a la creación de la Empresa Común «Pilas de Combustible e Hidrógeno». En efecto, considera que reactivar a través de este principio las inversiones en I+D puede proporcionar a las empresas un marco de referencia seguro que permita superar la actual fragmentación de la financiación comunitaria y coordinar investigaciones con frecuencia demasiado dispersas, favoreciendo así su eficacia.

1.2 El Comité se congratula por el sector elegido, que permite situarse simultáneamente en la Estrategia de Lisboa, en los objetivos de Barcelona relativos a los medios consagrados a

la I+D y también en otras políticas comunitarias de interés, en particular para el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

1.3 Al dar una opinión favorable sobre la propuesta examinada, el CESE desea en primer lugar destacar la importancia para la UE de la estrategia propuesta en materia de inversiones y de coordinación de las investigaciones. Considera así que esta estrategia representa un elemento importante para la creación de un espacio europeo de investigación.

1.4 Sin embargo, habida cuenta de la multiplicidad de financiaciones y participaciones y de los considerables recursos

comunitarios asignados, convendría definir mejor la utilización y la atribución de los productos finales de la investigación, en particular en lo que se refiere a la propiedad intelectual y a las patentes. Esta insuficiencia ya fue señalada por el Comité en sus dictámenes relativos a la creación de las empresas comunes IMI y Clean Sky. En la presente ITC (Iniciativas Tecnológicas Conjuntas) esta insuficiencia puede resultar aún más perceptible en la medida en que el producto final interesará a empresas que compiten en el mercado, en particular los fabricantes de automóviles.

1.5 Por último, el Comité considera necesario:

- una verdadera simplificación de los procedimientos, sobre todo por el papel negativo que la complejidad administrativa ha tenido en los programas anteriores de I+D. Desde este punto de vista, el CESE lamenta que no se haya hecho ningún balance serio para determinar las razones de las posibles dificultades con que han tropezado las PTE (plataformas tecnológicas europeas), al objeto de evitar otras dificultades;
- un programa de información que permita contribuir a la movilización de los recursos económicos necesarios, tanto públicos como privados;
- la instauración de programas de formación profesional que permitan adaptar las cualificaciones de los trabajadores y los puestos de trabajo inducidos por esta ITC.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Reglamento examinada tiene por objeto lanzar una de las primeras colaboraciones europeas entre los sectores público y privado en el ámbito de la I+D y constituye una de las seis iniciativas tecnológicas conjuntas. Esta colaboración, denominada «Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno» atañe a un sector estratégico para la diversificación y la disponibilidad futura en materia de energía.

2.2 El objetivo general de esta Empresa Común es permitir a la industria, a los Estados miembros y a la Comisión poner en común sus respectivos recursos en favor de los correspondientes programas de investigación.

2.3 Contrariamente al enfoque tradicional, que consiste en destinar a los proyectos financiaciones públicas concedidas caso por caso, las ITC se refieren a programas de investigación a gran escala, con objetivos estratégicos de investigación comunes. Este nuevo enfoque debería generar una masa crítica para la investigación e innovación europeas, consolidar la comunidad científica en los principales sectores estratégicos y armonizar la financiación de los proyectos, para que los resultados de la investigación puedan explotarse más rápidamente. Las ITC afectan a sectores determinantes en los que los instrumentos actuales no tienen la importancia ni la rapidez necesarias para permitir que Europa mantenga o logre una posición ventajosa en la competencia mundial. Se trata de sectores en los cuales una financiación nacional, europea y privada de la investigación puede aportar un valor añadido considerable, sobre todo si se fomenta el aumento de los fondos privados para la I+D.

2.4 Las pilas de combustible son convertidores de energía sumamente eficaces que permiten reducir considerablemente la producción de gas de efecto invernadero y de otros agentes contaminantes. Brindan además una gran flexibilidad en el abanico energético en la medida en que pueden funcionar con

hidrógeno o con otros combustibles, como gas natural, etanol y metanol, contribuyendo así de manera decisiva a la protección del medio ambiente y a la lucha contra la contaminación.

2.5 En cuanto al sector de las pilas de combustible y de hidrógeno, la ITC «Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno» tiene como objetivo general contribuir al desarrollo de las competencias esenciales para el sector y fortalecer así la competitividad de Europa. La propuesta examinada proporciona el marco jurídico necesario para constituir una empresa común de este tipo.

2.6 La Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno contribuye además a la puesta en práctica del Plan de Actuación a favor de las Tecnologías Ambientales (PATA) previsto en la Comunicación COM(2004) 38 final, que incluía esta plataforma tecnológica entre las acciones prioritarias del PATA.

3. Contexto y consideraciones generales

3.1 La escasez de energía y la constante inseguridad de las fuentes de abastecimiento hipotecan la calidad de vida de los ciudadanos y la salvaguardia de las condiciones de competitividad de las empresas europeas. Estos factores podrían tener graves consecuencias, incluso en un contexto de inestabilidad permanente y aumento de los precios de los recursos energéticos.

3.2 Por estas razones, las pilas de combustión que funcionan con hidrógeno presentan un gran interés con miras al futuro; en efecto, además de permitir una diversificación de las fuentes de energía disponibles, constituyen convertidores de energía no contaminantes, dado que su funcionamiento genera únicamente vapor. Los otros tipos de pilas de combustible, que utilizan gas natural u otros combustibles fósiles, permiten también reducir las emisiones de agentes contaminantes gracias a su mayor rendimiento.

3.3 La adopción del hidrógeno como vector energético flexible puede contribuir a garantizar la seguridad energética y estabilizar los precios de la energía; en efecto, puede producirse a partir de cualquier fuente de energía primaria y así diversificar el abanico de combustibles para los transportes, que actualmente dependen en un 98 % del petróleo.

3.4 A escala mundial, en 2005, el volumen de negocios del sector de las pilas de combustibles fue de aproximadamente 300 millones de euros, de los cuales tan solo un 12 % correspondió a Europa; en cuanto a las inversiones en investigación, se estiman en 700 millones de euros, 78 % de los cuales en América del Norte y solamente 10 % en Europa.

3.5 Por consiguiente, la estructura actual del sector de actividad de las pilas de combustible e hidrógeno en Europa es claramente insuficiente, a pesar de que la UE ya ha invertido fondos públicos considerables, dado que este asunto ya figuraba en el capítulo de investigación «Energía y Transportes» del Séptimo programa marco. El esfuerzo europeo en materia de investigación está muy por detrás de lo que se hace en otras regiones del mundo; según un estudio comunitario (proyecto «HyLights» de la DG TREN), Europa acusa actualmente un retraso de al menos cinco años con relación a Japón y América del Norte en lo que se refiere a vehículos equipados con pilas de combustible.

3.6 A falta de un nuevo y concreto empuje en el ámbito de la I+D, se corre el riesgo de que el desarrollo industrial de un sector tan fundamental como el de las pilas de combustible e hidrógeno acumule nuevos retrasos frente a la competencia mundial, lo que tendrá repercusiones negativas en el desarrollo industrial y el empleo en este sector.

3.7 Los principales problemas que se observan tras el análisis y las consultas efectuados por la Comisión se derivan de la complejidad de las investigaciones necesarias en este sector y de la ausencia de un acuerdo concreto a nivel comunitario en torno a un plan de inversiones a largo plazo.

3.8 En esta situación, ante las intervenciones necesarias en el ámbito de la innovación que exigen recursos muy elevados, resulta evidente que ninguna empresa ni institución puede llevar a cabo en solitario las investigaciones necesarias.

3.9 Los medios actualmente disponibles, además de ser insuficientes, no se utilizan de manera óptima. Son prueba de ello las lagunas de los programas y/o las duplicaciones inútiles; no son adecuados para financiar un programa a gran escala en la UE.

3.10 Por otra parte, el sector europeo de las pilas de combustible no está suficientemente coordinado entre los distintos países y ámbitos de actividad (medios universitarios, nuevas empresas industriales, PYME de alta tecnología, etc.), lo que obstaculiza la puesta en común de conocimientos y experiencias, los progresos tecnológicos indispensables para la mejora de la calidad de los materiales y la reducción de los costes que permitirían responder a las exigencias de nuevos clientes potenciales.

3.11 Conferir una dimensión europea a la investigación en el ámbito de las pilas de combustible e hidrógeno constituye una opción insoslayable; parece ser, en efecto, la única solución posible para afrontar los difíciles retos que tiene el sector.

3.12 La elección de una empresa común público-privada debería permitir que la I+D comunitaria del sector avanzara hacia una investigación eficaz que actualmente encuentra dificultades para alcanzar la masa crítica indispensable. Esto parece esencial para superar la actual fragmentación de los programas de investigación entre los distintos Estados miembros, que no logran alcanzar la masa crítica indispensable por falta de recursos para financiar los programas necesarios.

4. Coherencia

4.1 El punto de referencia para los programas de investigación es el Séptimo programa marco (7º PM). En efecto, si se quiere una economía competitiva y dinámica es indispensable reactivar las inversiones en I+D.

4.2 El Reglamento examinado parece coherente con la política comunitaria en materia de investigación y con la Estrategia de Lisboa (competitividad), así como con los objetivos de Barcelona (fondos para investigación), que prevén una inversión del 3 % del PIB hasta 2010.

4.3 Parece, además, coherente con la Comunicación de la Comisión «Una política energética para Europa», de enero de 2007, así como con el plan estratégico europeo de tecnología

energética (Plan SET), sobre el cual el Comité está elaborando un dictamen ⁽¹⁾, que debe servir de base para las orientaciones en materia de tecnologías energéticas para la próxima década. Es también coherente con otros aspectos de la acción comunitaria, como el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

5. La propuesta de la Comisión

5.1 La propuesta de Reglamento del Consejo por el que se constituye la Empresa Común «Pilas de Combustible e Hidrógeno», COM(2007) 571 final, se refiere a las disposiciones del Séptimo programa marco (7º PM), objeto de la Decisión nº 1982/2006/CE, que prevén una contribución comunitaria a la constitución de colaboraciones público-privadas a largo plazo a escala europea en el sector de la investigación.

5.2 Estas colaboraciones en forma de ITC (iniciativas tecnológicas conjuntas) son continuación de las antiguas «plataformas tecnológicas europeas» (PTE).

5.3 El Consejo, en su Decisión 2006/971/CE relativa al programa específico «Cooperación», destacó la necesidad de instituir colaboraciones entre los sectores público y privado y puso de relieve seis sectores en los que la adopción de iniciativas tecnológicas conjuntas podría reactivar la investigación europea:

- pilas de hidrógeno y pilas de combustible;
- aeronáutica y transportes aéreos ⁽²⁾;
- medicamentos innovadores ⁽³⁾;
- sistemas informáticos ocultos ⁽⁴⁾;
- nanoelectrónica ⁽⁵⁾;
- GMES (sistema mundial de vigilancia para el medio ambiente y la seguridad).

5.4 En el contexto de esta estrategia general, la propuesta de Reglamento examinada [COM(2007) 571 final] prevé la puesta en práctica de una iniciativa tecnológica conjunta sobre pilas de combustible e hidrógeno mediante la creación de una empresa común denominada «Empresa Común Pilas de Combustibles e Hidrógeno».

5.5 Se considera que la empresa común es un organismo internacional dotado de personalidad jurídica según lo dispuesto en el artículo 22 de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, y en el artículo 15 de la Directiva 2004/18/CE. Tendrá su sede en Bruselas y sus actividades finalizarán el 31 de diciembre de 2017, salvo que el Consejo decida su prórroga modificando el Reglamento ahora propuesto.

5.6 Los principales objetivos del plan de la Comisión al crear esta Empresa Común se exponen con todo detalle en el artículo I.2 de los Estatutos de la Empresa Común, en anexo a la propuesta de Reglamento:

- situar a Europa en la vanguardia mundial de las tecnologías de las pilas de combustible y el hidrógeno;

⁽¹⁾ TEN/332: «Plan estratégico europeo de tecnología energética», ponente: Sr. Zboril.

⁽²⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 11 (INT/364).

⁽³⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 1 (INT/363).

⁽⁴⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 15 (INT/370).

⁽⁵⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 19 (INT/369).

- permitir el avance comercial de las tecnologías de las pilas de combustible e hidrógeno, creando las condiciones para que las fuerzas del mercado puedan generar beneficios sustanciales para todos;
- alcanzar una masa crítica de actividades de investigación para dar la suficiente confianza al sector, a los inversores públicos y privados, a las autoridades responsables de la política y a otras partes interesadas, para comprometerse en un programa a largo plazo;
- impulsar otras inversiones industriales de IDT+D nacionales y regionales;
- construir el Espacio Europeo de Investigación;
- estimular la innovación y la aparición de nuevas cadenas de valor en las que estén presentes las PYME;
- facilitar la interacción entre el sector industrial, las universidades y los institutos de investigación en el campo de la investigación básica;
- fomentar la participación de los nuevos Estados miembros y los países candidatos;
- apoyar la elaboración de nuevas normativas y reglamentos, con el fin de suprimir las barreras artificiales al comercio del hidrógeno;
- facilitar al público información fiable sobre la seguridad del hidrógeno y los beneficios que aportan las nuevas tecnologías desde el punto de vista del medio ambiente, la seguridad de abastecimiento, los costes de la energía y el empleo.

6. Fundamento jurídico

6.1 La propuesta consiste en un Reglamento del Consejo que tiene en anexo los Estatutos de la Empresa Común. Se basa en el artículo 171 del Tratado. La Empresa Común será un organismo comunitario, cuyo balance se controlará con arreglo al artículo 185 del Reglamento (CE Euratom) n° 1605/2002 del Consejo. Convendrá por lo tanto tener en cuenta que esta iniciativa, por su naturaleza, forma parte de las colaboraciones entre el sector público y el sector privado que suponen una contribución del sector privado no inferior a la del sector público.

7. Constitución

7.1 Los miembros fundadores de la Empresa Común son:

- a) la Comunidad Europea, representada por la Comisión Europea;
- b) la Agrupación industrial europea para la iniciativa tecnológica conjunta sobre las pilas de combustible e hidrógeno.

7.2 Tras la creación de la Empresa Común, sería posible que una agrupación de investigadores que represente a los organismos de investigación sin ánimo de lucro sea miembro de ésta con la condición de que se haya instituido una entidad encargada de representar a la comunidad científica.

8. Financiación

8.1 Los miembros fundadores financiarán a partes iguales los costes administrativos de la Empresa Común, expuestos con todo detalle en el artículo 5 del Reglamento.

8.2 Los costes operativos inherentes a la I+D serán financiados conjuntamente mediante la contribución financiera de la Comunidad y las contribuciones en especie aportadas por las entidades jurídicas privadas que participen en las actividades,

que deberán alcanzar un valor al menos igual al de las contribuciones de la Comunidad.

8.3 La contribución máxima de la Comunidad a los costes de funcionamiento y los costes operativos de la Empresa común será de 470 millones de euros. El Comité considera que este importe habría podido ser más elevado, habida cuenta de la importancia de la investigación objeto de esta ITC. Se prevé que los costes de funcionamiento no superarán los 20 millones de euros. Las contribuciones procederán del Programa Específico de Cooperación por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013), utilizándose el presupuesto comunitario de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54, apartado 2, letra b) del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo.

8.4 En caso de que se cree una agrupación de investigadores (véase punto 7.2), su contribución será 1/12 de los costes administrativos, con la consiguiente reducción de la contribución de la Comisión.

8.5 Salvo en caso de que se concedan nuevos fondos con posterioridad a 2013 (año en que expira el 7° PM), en el periodo 2014-2017 sólo continuarán los proyectos para los que se haya firmado un acuerdo de subvención en una fecha no posterior al 31 de diciembre de 2013.

9. Observaciones generales

9.1 El CESE es favorable a la decisión de constituir la Empresa Común «Pilas de Combustible e Hidrógeno» y suscribe la propuesta de Reglamento COM(2007) 572 final relativa a este asunto. Desea destacar sobre todo la importancia para la Unión Europea de la estrategia propuesta en materia de inversiones y coordinación de la investigación, que conduce, para esta ITC, a aumentar la diversificación del abanico energético, en particular en lo que se refiere al sector de los transportes ⁽⁶⁾.

9.2 De hecho, como ya ha señalado en dictámenes referentes a otros Reglamentos sobre la Decisión 2006/971/CE del Consejo relativa al programa específico «Cooperación», el CESE considera que la reactivación de las inversiones en I+D constituye un instrumento adecuado para brindar a las empresas un marco de referencia seguro que permita superar la actual fragmentación de las financiaciones comunitarias y evitar la dispersión de los programas.

9.3 El CESE ha apoyado desde el principio con decisión, en numerosos dictámenes, la exigencia de un compromiso creciente de la UE en el ámbito de la I+D. Dada la imposibilidad de citar todos estos dictámenes, nos limitaremos a recordar los dos últimos, aprobados por una amplia mayoría en el Pleno celebrado los días 24 y 25 de octubre de 2007, relativos a las Empresas Comunes CLEAN SKY y ENIAC.

9.4 **Desde un punto de vista general:** en el dictamen ⁽⁷⁾ sobre el Libro Verde «El espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas», el CESE confirma que *«apoya el objetivo de desarrollar infraestructuras de investigación de categoría mundial en el sector científico y técnico, las cuales ulteriormente deberán beneficiarse también de un apoyo duradero y fiable»*, al tiempo que recuerda que *«para que [aquellas] tengan éxito y utilidad, es condición necesaria que las universidades e instituciones competentes de los Estados miembros participen y que se garantice la participación y el compromiso del sector industrial en lo que respecta a los proyectos técnicos»*.

⁽⁶⁾ TEN/297: «La combinación energética en los transportes», ponente: Sr. Iozia.

⁽⁷⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 1 (INT/358).

9.5 **Desde un punto de vista particular:** en el dictamen ⁽⁸⁾ sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Informe sobre los biocarburantes — Informe sobre los progresos realizados respecto de la utilización de biocarburantes y otros combustibles renovables en los Estados miembros de la Unión Europea», el CESE apoya resueltamente la importancia de desarrollar programas de investigación relativos a la materia abordada en la propuesta de Reglamento examinada.

9.5.1 El CESE señala en ese dictamen que *«considera necesario que se preste especial atención a la investigación en el sector de los biocombustibles y, en particular, a los de segunda generación, sin que ello implique sacrificar otras posibilidades, como las relacionadas con el desarrollo del hidrógeno solar o el hidrógeno derivado del procesamiento de biomásas»*.

9.5.2 El CESE afirma a continuación que «a pesar del reciente desarrollo de los estudios para producir hidrógeno a partir de la biomasa, recurriendo incluso a la biotecnología, o a partir de fuentes renovables, la posible difusión y comercialización de automóviles de hidrógeno se ve condicionada también por los importantes costes que implica la adquisición de las pilas de combustible», y declara para concluir que «para que el hidrógeno se convierta en una alternativa energética económicamente viable es necesario también que caigan los costes de producción. El Comité considera oportuno que se apoye la investigación en el ámbito tecnológico de la célula del biocombustible, es decir, las células de combustible biológico que utilizan biocatalizadores para convertir la energía química en energía eléctrica».

10. Observaciones particulares

10.1 Habida cuenta del sistema de financiaciones previstas, múltiples y combinadas, y del importante volumen de recursos comunitarios asignados, el Comité considera que convendría definir mejor la utilización de la atribución de los productos finales de la investigación. A tal efecto, la cuestión de las patentes y de la propiedad intelectual, tal como se define en el artículo 17 de la propuesta de Reglamento o en el artículo 1.24 del anexo al Estatuto de la empresa, que se limita a mencionar únicamente algunos principios, merecería desarrollarse de manera más precisa y explícita, aunque se convierta en uno de los puntos delicados de la puesta en práctica y del funcionamiento de la ITC «Pilas de Combustibles e Hidrógeno». Esta insuficiencia ya fue señalada por el CESE en los dictámenes relativos a la creación de las empresas comunes IMI y Clean Sky. En la ITC examinada esta insuficiencia puede resultar aún más perceptible en la medida en que el producto acabado resultante de la investigación interesará a empresas en competencia directa en el mercado, en particular los fabricantes de automóviles, buen

número de los cuales estará presente en la Empresa Común. Así, habida cuenta de la importante financiación comunitaria, convendría reflexionar sobre mecanismos que favorezcan la rentabilidad de la inversión europea o, al menos, convendría que esta preocupación aparezca en el documento examinado.

10.2 Como se indica en el punto 5.2, las ITC se derivan de las antiguas «plataformas tecnológicas europeas» (PTE). Ahora bien, estas últimas no han alcanzado a veces el objetivo de reactivación estratégica de la investigación en Europa que se les asignó. La creación de las ITC se basa, en particular, en las posibles dificultades encontradas por las PTE, cuyo papel consistía esencialmente en aportar una contribución esencial a la industria en materia de competitividad.

10.2.1 Desde este punto de vista, el CESE lamenta la ausencia en la propuesta de la Comisión de un marco más detallado sobre los trabajos efectuados anteriormente por las plataformas tecnológicas europeas (PTE); no se hace ningún balance, los resultados obtenidos no se mencionan y no hay referencia bibliográfica alguna. Un balance serio para establecer con precisión las causas de las posibles dificultades encontradas por las PTE habría podido evitar dificultades en el nuevo dispositivo.

10.3 Para alcanzar los objetivos asignados a la ITC «Pilas de Combustibles e Hidrógeno» y maximizar todas las potencialidades que representa este nuevo dispositivo, el CESE considera necesario:

- una verdadera simplificación de los procedimientos, sobre todo por el papel negativo que la complejidad administrativa ha tenido en los programas anteriores de I+D. Por otra parte, el Comité velará por que todas las partes tengan la posibilidad de participar en la elección de los objetivos y en el análisis de los resultados finales;
- un amplio programa de información sobre las posibilidades que brinda la ITC, en particular sobre su capacidad de movilizar los recursos económicos necesarios en relación con las nuevas formas de financiación;
- la instauración de programas adecuados de formación profesional que permitan disponer de una mano de obra altamente cualificada, con los conocimientos necesarios para la I+D que requiere la Empresa Común, y que resulten altamente estratégicos para el futuro industrial de la UE. Estas cualificaciones de alto nivel, al tiempo que responden a la alta tecnicidad necesaria para los puestos de trabajo de I+D que se creen, representarán además un freno a la fuga de investigadores y una de las condiciones necesarias para garantizar el liderazgo en estos sectores estratégicos, tanto desde un punto de vista industrial como medioambiental.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 34 (TEN/286).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección jurídica de programas de ordenador» (Versión codificada)

COM(2008) 23 *final* — 2008/0019 (COD)

(2008/C 204/05)

El 13 de febrero de 2008, 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 .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección jurídica de programas de ordenador» (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 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), decidió por 126 votos a favor y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

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 las fusiones de las sociedades anónimas» (Versión codificada)

COM(2008) 26 *final* — 2008/0009 (COD)

(2008/C 204/06)

El 14 de febrero de 2008, 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 las fusiones de las sociedades anónimas» (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 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), decidió por 117 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 48 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros» (Versión codificada)

COM(2008) 39 final — 2008/0022 (COD)

(2008/C 204/07)

El 14 de febrero de 2008, 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 .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 48 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros» (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 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo de 2008), decidió por 125 votos a favor y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Redes transeuropeas: hacia un enfoque integrado»

COM(2007) 135 final

(2008/C 204/08)

El 21 de marzo 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 la:

«Comunicación de la Comisión — Redes transeuropeas: hacia un enfoque integrado»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de febrero de 2008 (ponente: Marian KRZAKLEWSKI).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 13 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 64 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) afirma que el enfoque integrado de las redes transeuropeas (TEN) es uno de los mecanismos para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible de la Unión Europea.

1.2 El CESE está convencido de que la utilización del enfoque integrado de las redes transeuropeas podría acelerar la

realización de las estructuras TEN planificadas y reducir los costes de construcción de las redes transeuropeas en comparación con los gastos que habría que soportar si se hubiese adoptado un enfoque que no hubiese tenido en cuenta las repercusiones de las posibles sinergias entre los diferentes tipos de redes.

1.2.1 En relación con lo mencionado más arriba, el Comité pide a la Comisión Europea (CE) que presente propuestas que

amplíen el alcance de las ayudas financieras para los enfoques integrados, en forma de «fondos para enfoques integrados», de las TEN (en su conjunto, es decir incluidas las ramificaciones de las redes) antes de la próxima revisión intermedia.

1.3 Al analizar las condiciones en las que se podría aplicar de manera eficaz el enfoque integrado de las redes transeuropeas en su conjunto, el CESE considera que es preciso lograr una convergencia de los sectores para que la realización eficaz del efecto de la sinergia sea posible ⁽¹⁾. El Comité opina que otra condición primordial para que el enfoque integrado tenga mayor eficacia es establecer, lo antes posible, una estructura básica de ese tipo de redes.

1.4 El Comité se remite directamente a la Comunicación de la Comisión y pide que se amplíe para incluir un análisis sobre la medida en que la última adhesión de 12 nuevos Estados miembros a la UE puede afectar a la posibilidad de adoptar un enfoque integrado en esos países y el alcance de su aplicación.

1.5 El Comité afirma que el enfoque integrado de las redes transeuropeas es particularmente importante para las siguientes cuestiones:

- la limitación de los daños ocasionados al medio ambiente durante la construcción de las redes y su explotación,
- la reducción del número de disputas y su resolución de manera más pacífica en las situaciones de conflicto de intereses que puedan aparecer durante la construcción y funcionamiento de las redes.

1.6 El CESE estima que la investigación científica, ya sea como iniciativa comunitaria o como iniciativa nacional, tiene una importancia particular para optimizar los efectos del enfoque integrado de las TEN. En este contexto, el Comité señala que la investigación actual se caracteriza por una dispersión temática y sectorial. Por este motivo, el CESE pide a la Comisión y al Consejo que prevean e impulsen en todo el territorio de la Unión Europea programas de investigación científica y de aplicación de la sinergia de todos los tipos de redes que forman la compleja estructura de las TEN.

1.7 Teniendo en cuenta la existencia en algunos Estados miembros de la UE de armazones de redes de fibras ópticas construidos para responder a las necesidades tecnológicas de otras infraestructuras nacionales (como las redes de electricidad o ferroviarias), el CESE está convencido de que en el marco de la realización del enfoque integrado, será necesario aumentar la utilización de esas redes de fibras ópticas con fines comerciales (servicios de telecomunicaciones, transmisión de datos, etc.).

1.7.1 Simultáneamente, el Comité estima que el intenso desarrollo de infraestructuras locales (municipales) en muchos países de la UE debería ser aprovechado, teniendo en cuenta el enfoque integrado, para impulsar el desarrollo de redes de acceso de fibras ópticas y para construir infraestructuras locales inteligentes ⁽²⁾. Una parte integral de las infraestructuras municipales inteligentes debería ser un mapa integrado de Sistemas de Información Geográfica (SIG) ⁽³⁾. De esta manera, gracias al sistema informático (sistema inteligente de gestión de infraestructuras), se puede realizar el enfoque integrado de las redes de infraestructuras municipales.

⁽¹⁾ Convergencia organizativa de los sectores, incluidas las empresas.

⁽²⁾ Las **infraestructuras inteligentes** incluyen elementos o los llevan integrados que son capaces de recoger y transmitir información sobre el estado de la infraestructura a un ordenador central, y en algunos casos reciben instrucciones del ordenador que ponen en movimiento dispositivos de control (Universidad de Toronto, ingeniería civil, última actualización: 9 de noviembre de 2001).

⁽³⁾ Véanse las Observaciones particulares, punto 4.2.3.

1.8 El Comité propone que en sus planes para un enfoque integrado de las redes transeuropeas, la Comisión tenga en cuenta las tecnologías integradas para la producción de gas renovable y de energía compatible con el medio ambiente. Gracias a esas tecnologías, que facilitan el acceso de los usuarios finales a la generación de la energía eléctrica, se pueden reducir las emisiones de CO₂.

1.8.1 Con este enfoque se podrá perseguir la consecución de resultados en términos de sinergias, coordinación y ahorro, posibles a través del desarrollo de la biotecnología y de tecnologías energéticas y del gas.

1.9 Habiendo analizado la cuestión de las posibles sinergias entre las redes energéticas transeuropeas en los países bálticos que son nuevos Estados miembros de la UE, el CESE considera que en el marco del enfoque integrado se debería adoptar una de las posibles medidas de rápida realización y, con la ayuda de un puente energético, conseguir la integración de los sistemas de los países bálticos en los sistemas de la UE. No obstante, a largo plazo (año 2020), es importante que la realización del proyecto no origine costes de transición («stranded cost») ⁽⁴⁾ de las redes de transmisión.

2. Introducción

2.1 En el Tratado ⁽⁵⁾ y en las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo ⁽⁶⁾ basadas en la Estrategia de Lisboa, se encuentran los ambiciosos objetivos de desarrollar, interconectar, integrar mejor y coordinar mejor la expansión de las infraestructuras europeas de energía, transporte y telecomunicaciones.

2.2 En los artículos 154-156 del Tratado y de las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo se introducen los objetivos relacionados con el desarrollo, conexión, mejor integración y coordinación de las infraestructuras energéticas, del transporte y de telecomunicaciones europeas.

2.3 Sobre la base de estas disposiciones recogidas en el Tratado y en las directrices mencionadas, se integró el concepto en las redes transeuropeas de transportes, energía y telecomunicaciones, que constituyen el sistema circulatorio de la Unión Europea.

2.4 Con el fin de aprovechar de manera óptima las ventajas del funcionamiento de las redes transeuropeas, y en particular para reforzar la competitividad de la Unión Europea, en julio de 2005 la Comisión Europea estableció un grupo de pilotaje especialmente creado para definir el enfoque común encaminado a mejorar la coordinación de las diferentes medidas comunitarias que tuviesen como objetivo respaldar la realización de las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones.

2.4.1 En particular, el grupo de pilotaje examinó las siguientes cuestiones:

- sinergia entre las redes europeas;
- respeto del medio ambiente en el contexto de las redes transeuropeas;

⁽⁴⁾ **Costes de transición (Stranded costs)**: son los costes de inversiones y compromisos asumidos sólo en el pasado (costes históricos) que los inversores todavía no han recuperado con la venta de electricidad y otros servicios y que no podrán ser recuperados en un mercado competitivo. La fecha límite para asumirlos suele ser la fecha de establecimiento o de liberación de un mercado energético.

⁽⁵⁾ Artículos 154, 155 y 156 del Tratado.

⁽⁶⁾ Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008) n^{os} 9, 10, 11 y 16.

- explotación de las nuevas tecnologías dentro de la red transeuropea de transporte;
- financiación de las redes transeuropeas y, en este contexto:
 - combinación entre los Fondos;
 - financiación de grandes proyectos prioritarios;
 - utilización de asociaciones público-privadas (APP) en la financiación de las redes transeuropeas.

2.5 El objeto del presente dictamen del CESE es la Comunicación de la Comisión: «Redes transeuropeas: hacia un enfoque integrado», COM(2007) 135 final, elaborada como resultado de los trabajos del grupo de pilotaje.

3. Observaciones generales

Situación actual de la realización de las redes transeuropeas

3.1 Red transeuropea de transportes (TEN-T)

3.1.1 A raíz de la última ampliación de la UE en 2007, la RTE-T consta ahora de treinta proyectos prioritarios que deberían realizarse antes de 2020. Por otra parte, la Comisión ha insistido recientemente en la necesidad de ampliar las redes transeuropeas de transportes a los países vecinos ⁽⁷⁾.

3.1.2 La realización de estos grandes proyectos ha experimentado retrasos en relación con los calendarios iniciales. Aunque ya se han concluido o se están concluyendo ⁽⁸⁾ algunos de esos proyectos, el ritmo de construcción de las rutas de transporte consideradas como prioritarias es todavía demasiado lento. El dictamen de iniciativa del CESE ⁽⁹⁾ describe pormenorizadamente las causas de esta situación.

3.1.3 De los treinta proyectos prioritarios, dieciocho son proyectos ferroviarios y dos son proyectos de navegación interior y marítima. De ese modo, se ha dado preferencia a los métodos de transporte más respetuosos con el medio ambiente. En los mapas que figuran en el documento elaborado por Ecorys para la Comisión Europea ⁽¹⁰⁾ se pueden observar los avances de los treinta proyectos prioritarios a día de hoy y al final del periodo del marco financiero plurianual en 2013. Dichos mapas muestran claramente que la red todavía está todavía incompleta.

3.1.4 La Comunicación de la Comisión, objeto del presente dictamen, realiza un balance de los recursos financieros consagrados a la realización de TEN-T en el periodo de financiación 2000-2006, y presenta los mecanismos financieros para el marco financiero plurianual 2007-2013. Para el desarrollo de la red transeuropea de transporte durante ese periodo financiero se asignó directamente del presupuesto de la UE un importe de 8 013 millones de euros.

3.1.5 El FEDER y el Fondo de Cohesión seguirán siendo las principales fuentes de intervención comunitaria para la cofinanciación de los proyectos de la red transeuropea de transporte durante el periodo de programación de 2007-2013. En general, la contribución comunitaria a la realización de la red transeu-

ropea de transporte deberá concentrarse en los tramos transfronterizos y en los puntos de congestión.

3.1.6 El Banco Europeo de Inversiones seguirá financiando infraestructuras de transporte a través de préstamos y gracias a un instrumento de garantía específico dotado de 500 millones de euros procedentes de fondos propios del BEI y de 500 millones de euros procedentes del presupuesto de la red transeuropea de transporte (un 6,25 % de la dotación total).

3.2 Red transeuropea de energía (TEN-E)

3.2.1 En enero de 2007, la Comisión evaluó los avances conseguidos en los proyectos de interés europeo en su programa de interconexión prioritario. En el caso de la energía eléctrica sólo doce de los treinta y dos proyectos han sido realizados según lo previsto, y sólo se han concluido realmente cinco de ellos ⁽¹¹⁾.

3.2.2 Respecto al gas, la situación parece ser mejor: de los diez proyectos, siete podrían estar listos para su utilización en 2010-2013, pero, por otro lado, se está retrasando la realización de veintinueve terminales de GNL ⁽¹²⁾ y depósitos de gas: se han abandonado nueve y se han suspendido los trabajos de otros cinco.

3.2.2.1 Como principal causa del retraso y de las deficiencias, la Comisión mencionó la complejidad de la programación y de los procedimientos de utilización de los permisos. Otras causas incluyen la oposición de la opinión pública, la insuficiencia de recursos financieros y la estructura de empresas energéticas integradas de manera vertical.

3.2.3 La UE tendrá que invertir por lo menos 30 millones de euros en infraestructuras antes del año 2013 (seis millones en redes de energía eléctrica, diecinueve millones en los gaseoductos y cinco millones en las terminales de gas natural licuado (GNL)), si quiere que las prioridades presentadas se realicen plenamente. Las inversiones son indispensables no sólo en el ámbito de las conexiones transfronterizas, sino también en el sector de la producción de energía.

3.2.4 El presupuesto de la UE ofrece apoyo financiero a las inversiones TEN-E, que sólo puede ser asignado en casos especiales y debidamente justificados. Se trata de una línea presupuestaria consagrada exclusivamente a la financiación de redes transeuropeas y de los recursos del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales (estos fondos representan más de una tercera parte del presupuesto y están destinados a financiar el desarrollo regional, entre otras cosas, en el sector de las redes energéticas).

3.2.5 Para financiar la etapa relacionada con la realización de la inversión se recurre a la utilización de otros instrumentos financieros (fondos, créditos, etc.). El Banco Europeo de Inversiones es la principal fuente de financiación para las redes transeuropeas. Durante el periodo transcurrido entre 1993 y finales de 2005, la suma total resultante de los contratos de préstamo concedidos para financiar todas las redes transeuropeas ascendió a 69,3 millardos de euros, de los cuales 9 100 millones se invirtieron en redes energéticas.

⁽⁷⁾ COM(2007) 32 de 31.1.2007.

⁽⁸⁾ En enlace fijo entre Dinamarca y Suecia, finalizado en 2000; el aeropuerto de Malpensa, finalizado en 2001; la línea ferroviaria de Betuwe que enlaza Róterdam con la frontera alemana, finalizada en 2007; el proyecto PBKAL (tren de alta velocidad París-Bruselas-Colonia-Amsterdam-Londres, finalizado en 2007).

⁽⁹⁾ DO C 157 de 28.06.2005, p. 130.

⁽¹⁰⁾ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts (Sinergias entre redes transeuropeas de transporte, evaluación de las áreas potenciales para los impactos de las sinergias, ECORYS), agosto de 2006.

⁽¹¹⁾ Aleksandra Gawlikowska-Fryk: «Transeuropejskie sieci energetyczne» (Redes transeuropeas de energía), 2007.

⁽¹²⁾ GNL., Gas natural licuado.

3.3 Redes transeuropeas de telecomunicaciones

3.3.1 De todas las redes que componen las RTE, la que más ha avanzado en la construcción de infraestructuras es la red de telecomunicaciones (e-RTE). La apertura progresiva a la competencia desde 1988 de los servicios de telecomunicaciones ha tenido repercusiones considerables. El aumento de la competencia ha estimulado la inversión, la innovación y la aparición de nuevos servicios y ha provocado un descenso significativo de los precios de consumo.

3.3.2 Las inversiones se concentran actualmente en la modernización de las redes existentes para poder pasar a la próxima generación, en la expansión de los teléfonos móviles de tercera generación y de otras infraestructuras inalámbricas y en equipar con banda ancha zonas rurales de la UE.

3.3.2.1 Las inversiones pueden consistir en la instalación de redes de fibra óptica, cuyos costes de ingeniería civil y de cableado en el interior de los edificios representan más del 70 % de los costes de implantación. La construcción de línea ferroviarias, carreteras o conductos de energía puede facilitar la expansión de dichas redes en zonas desatendidas.

3.3.3 El principal problema que tiene la red europea de telecomunicaciones es la superación de los desequilibrios en la banda ancha. En efecto, existen disparidades entre las zonas urbanas y las rurales, y en este contexto los Estados miembros están obligados a tomar medidas concretas y a definir objetivos para reducir esas diferencias de aquí a 2010.

3.3.4 Es necesaria una mayor coordinación e integración de las diferentes fuentes de financiación (Fondos Estructurales, Fondo de Desarrollo Rural, Fondos de las RTE y financiaciones nacionales) para efectuar una planificación coherente y completar la cobertura de banda ancha.

Ámbitos cubiertos por el enfoque integrado para las redes transeuropeas

3.4 Sinergia entre las redes europeas

3.4.1 El primer ejemplo de sinergia en la TEN ha sido la conexión de la red ferroviaria y viaria ⁽¹³⁾. Las ventajas derivadas de este tipo de conexión han sido presentadas en la Comunicación de la Comisión «Ampliación de los principales ejes de transporte transeuropeos a los países vecinos — Orientaciones sobre el transporte en Europa y las regiones vecinas» ⁽¹⁴⁾. Las más importantes son: una menor utilización del espacio, obras de construcción comunes, menor impacto visual y parcelación de los paisajes, medidas comunes de reducción del impacto de las infraestructuras (protección antirruido, viaductos para animales). Asimismo, gracias a esta conexión de infraestructuras existen posibilidades reales de que las infraestructuras combinadas reduzcan los costes y el impacto negativo en el medio ambiente.

3.4.2 Se han realizado otros estudios ⁽¹⁵⁾ para examinar la posibilidad de extender otras conexiones de redes, como el tendido de una línea de alta tensión en un túnel ferroviario y la colocación de cables de telecomunicaciones, en particular de cables de fibra óptica, en las líneas ferroviarias. Se ha analizado

⁽¹³⁾ Algunos Estados miembros han introducido la obligación legal de conseguir esa sinergia, en particular en Alemania, con la obligación de conexión establecida en el párrafo 2 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza (Bundesnaturschutzgesetzes, Par.2, Bündelungsgebot).

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 32, de 31 de enero de 2007.

⁽¹⁵⁾ *Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts* (Sinergias entre redes transeuropeas, evaluación de posibles ámbitos para los impactos de las sinergias), ECORYS, agosto de 2006.

la viabilidad técnica, el impacto sobre el coste de los proyectos y la complejidad de los procedimientos. Las conclusiones extraídas de esos análisis se presentan a continuación.

3.4.2.1 Al margen de la combinación «gasoductos-otras infraestructuras», cuya viabilidad técnica parece difícil habida cuenta de la amplitud de los perímetros de seguridad necesarios, se obtienen verdaderas ventajas al combinar otras RTE entre ellas.

3.4.2.2 Las sinergias entre las redes de telecomunicaciones y las redes de transporte son las que parecen más prometedoras. Cada red de transporte puede optimizarse si tiene su propia red de comunicación y la utiliza para su gestión. En la mayoría de los casos, las vías férreas y las redes de autopistas disponen ya de dichas redes de comunicación. En algunos casos, la capacidad en exceso de esas redes se utiliza con otros fines, por ejemplo para la comunicación de datos.

3.4.2.3 La búsqueda sistemática de sinergias entre una red de gestión de la infraestructura y una red de telecomunicaciones desde el inicio de la construcción de la infraestructura todavía es poco frecuente.

3.4.2.4 Resulta interesante la investigación de soluciones consistentes en crear interconexiones de las redes de energía eléctrica y de las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, como, por ejemplo: instalación de cables de alta tensión en los márgenes o riberas de canales y ríos, interconexiones de baja tensión (2 veces 25 kV) a través de las líneas ferroviarias de gran velocidad, interconexiones más sistemáticas de líneas de alta tensión subterráneas (300 a 700 kV) siguiendo el trazado de las redes de transporte. Estas propuestas no anulan la necesidad inmediata de interconectar las redes nacionales de alta tensión, sino que sugieren un entramado más tupido de las redes eléctricas nacionales a más largo plazo y de acuerdo con la duración de la realización de los grandes proyectos de infraestructuras.

3.5 Integración del medio ambiente en las redes transeuropeas

3.5.1 La estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo invita a realizar las RTE con un planteamiento compatible con el desarrollo sostenible.

3.5.2 La mayoría de los proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte son proyectos que dan preferencia a medios de transporte más favorables para el medio ambiente y menos consumidores de energía, como el ferrocarril o las vías navegables. La finalización de la red transeuropea de transporte tendrá un impacto positivo en el medio ambiente. Al ritmo actual, en 2020 las emisiones de CO₂ generadas por los transportes serán superiores en un 38 % a los niveles actuales. La Comisión opina que la realización de los treinta ejes prioritarios frenará este aumento más o menos en un 4 % aproximadamente, lo que equivale a una reducción de las emisiones de CO₂ de 6,3 millones de toneladas al año.

3.5.3 Las interconexiones de las redes nacionales de energía y las conexiones de las fuentes de energía renovables permitirán mejorar la utilización de las capacidades en cada Estado miembro y, por consiguiente, reducir el impacto negativo en el medio ambiente.

3.5.4 La normativa comunitaria en materia de protección del medio ambiente establece un marco bien definido en el que deben realizarse los grandes proyectos. Las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte lo mencionan explícitamente ⁽¹⁶⁾. Cada nuevo programa en el ámbito de las TEN debe someterse a una evaluación estratégica medioambiental ⁽¹⁷⁾ y cada proyecto debe ser evaluado individualmente. ⁽¹⁸⁾ Esos análisis pueden servir como marco para estudiar posibles sinergias que hubieran de realizarse.

3.5.5 Cada proyecto individual debe respetar la normativa comunitaria sobre ruido, política de aguas y protección de la flora y la fauna ⁽¹⁹⁾.

3.5.6 Si ninguna de las alternativas a un proyecto declarado de utilidad pública constituye una solución óptima ni se ajusta a la normativa comunitaria, podrán adoptarse medidas compensatorias que permitan la realización del proyecto y compensen al mismo tiempo la posible repercusión negativa.

3.6 El enfoque integrado de la financiación de las redes transeuropeas

3.6.1 La cuestión de combinar los fondos para la realización de los proyectos TEN entraña graves problemas, e incluso conflictos. La Comisión se ha preocupado siempre por impedir la acumulación en el mismo proyecto de financiación comunitaria procedente de diferentes fuentes. El Tribunal de Cuentas ha puesto de relieve esta cuestión en sus informes sobre la ejecución por parte de la Comisión de las redes transeuropeas.

3.6.2 En la Comunicación objeto del presente dictamen del CESE, el grupo director concluyó que debe excluirse toda posibilidad de acumular subvenciones de varios fondos comunitarios. Con el fin de garantizar la transparencia presupuestaria y en un intento de efectuar una gestión financiera correcta, el Reglamento financiero o los actos de base sectoriales adoptados o en proceso de adopción excluyen la posibilidad de acumular la financiación de diferentes instrumentos financieros comunitarios en una misma acción.

3.6.3 La comunicación recoge una información fundamental que influenciará en gran medida las inversiones relacionadas con los proyectos TEN, a saber, que los gastos correspondientes a un proyecto que forme parte de un programa operativo que reciba una ayuda financiera de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión no podrán beneficiarse de otra financiación comunitaria.

3.6.3.1 Por consiguiente, cuando unos gastos, por ejemplo para equipos ERTMS o para la electrificación de una línea de ferrocarril, no reciban ayuda financiera de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión, podrán financiarse en virtud de los fondos asignados a las RTE. La construcción de una línea

⁽¹⁶⁾ Decisión 884/2004/CE, artículo 8. 8.

⁽¹⁷⁾ Evaluación estratégica del medio ambiente (SEA) — Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

⁽¹⁸⁾ Evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente (EIE) — Directiva 85/337/CEE del Consejo, modificada por las Directivas 97/11/CE y 2003/35/CE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

⁽¹⁹⁾ Directiva sobre las aves (79/409/CEE), Directiva sobre hábitats (92/43/CEE) y Directiva marco sobre política de aguas (2000/60/CE).

ferroviaria podría ser financiada por el FEDER o por el Fondo de Cohesión. Los proyectos podrían también dividirse en tramos regionales, que podrían ser cofinanciados tanto por el FEDER o el Fondo de Cohesión, como por los fondos asignados a las RTE.

4. Observaciones particulares

4.1 El enfoque integrado para desarrollar las redes energéticas eléctricas y de gas

4.1.1 El desarrollo de las tecnologías de generación que utilizan principalmente el gas (tecnologías mixtas ⁽²⁰⁾, cogeneración ⁽²¹⁾) entraña un aumento del riesgo soportado por las inversiones en el ámbito de las redes de energía eléctrica (la transmisión de energía eléctrica está siendo remplazada por el transporte de gas natural y el desarrollo de cogeneración local de gas, cogeneración a pequeña escala y microgeneración).

4.1.2 El desarrollo de las nuevas tecnologías de transporte del gas entraña un aumento del riesgo soportado por las inversiones en el ámbito de las redes de gas (el transporte marítimo y terrestre del gas, realizado gracias a la utilización de las tecnologías GNC ⁽²²⁾ y GNL, está sustituyendo la distribución por redes de gas natural).

4.1.3 La convergencia de los sectores de la energía eléctrica y del gas (empresas en esos sectores), es decir, la convergencia en términos de la propiedad, gestión y organización es una condición previa para lograr enfoque integrado tecnológico en el ámbito de la generación del gas natural, de la producción de energía eléctrica y térmica. Por este motivo es muy urgente superar la compartimentación de los sectores (renunciar al aislamiento recíproco de las industrias de la energía eléctrica y del gas). Es particularmente importante acelerar la convergencia de la energía eléctrica y de gas en los nuevos Estados miembros de la UE (en Europa Central y Oriental) teniendo en cuenta sus repercusiones sociales en los Estados miembros afectados, tanto «nuevos» como «antiguos».

4.2 El enfoque integrado para desarrollar redes de fibras ópticas

4.2.1 En algunos países de la UE, y también en algunos nuevos Estados miembros (por ejemplo, Polonia), se construyen redes enormes de fibra óptica con fines tecnológicos: necesidades de energía eléctrica ⁽²³⁾ y ferrocarril ⁽²⁴⁾. Aunque la utilización de esas redes con fines comerciales está aumentando ⁽²⁵⁾, sigue sin aprovecharse su enorme potencial de integración. Este potencial desaprovechado sigue todavía presente, por ejemplo, en el sector del gas. No obstante, ese potencial consiste, sobre todo, en la integración de las redes tecnológicas de fibra óptica para diversas infraestructuras (energía eléctrica, ferrocarril) en la red de telecomunicaciones para formar una red de acceso eficaz.

⁽²⁰⁾ Sistemas que combinan el gas y el vapor, con una potencia única general que oscila entre unas pocas decenas de MW y 200 MW. Jan Popczyk, «Co dalej z elektroenergetyką?», Miesięcznik Stowarzyszenia Elektryków Polskich, VI 2000 («¿Que futuro tiene la electricidad?», revista mensual de la asociación de electricistas polacos).

⁽²¹⁾ Véase la nota a pie de página n.º 25.

⁽²²⁾ **GNC, Gas natural comprimido:** es un combustible, el gas natural, comprimido hasta una presión de 20-25 MPa.

⁽²³⁾ Un ejemplo en Polonia de esas redes de fibra óptica es la red «TelEnergó».

⁽²⁴⁾ Un ejemplo es la red polaca de fibra óptica «Telekomunikacja Kolejowa — Grupa PKP».

⁽²⁵⁾ Por ejemplo, en Polonia esta fusión de TelEnergó y Telbanku condujo a la creación de Exatel, una empresa moderna en el mercado de los servicios de telecomunicación e informática.

4.2.2 Muchos países de la UE, y en particular los nuevos Estados miembros, se encuentran en una fase de intensa construcción de infraestructuras municipales como, por ejemplo, conducciones de agua y alcantarillado, cofinanciados con recursos comunitarios, sobre todo con ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión. Se trata de una oportunidad excepcional para integrar en esas infraestructuras las redes de acceso de fibra óptica. Para las zonas rurales y pequeñas ciudades europeas representa una oportunidad de modernización. La introducción de medidas que incentiven la asignación de recursos comunitarios al desarrollo de infraestructuras municipales, por ejemplo mediante el fomento de la construcción de infraestructuras integradas, podría contribuir eficazmente a la realización práctica de esa integración.

4.2.3 La red de acceso de fibra óptica puede ser la base para construir una infraestructura municipal inteligente, que incluya el control (técnico) de diferentes elementos (inteligentes) de esa infraestructura (conducciones de agua, alcantarillado, transportes, redes térmicas, seguridad pública) y su gestión (en el control técnico y en el mercado de los servicios). Una parte integral de las infraestructuras municipales inteligentes debería ser un mapa integrado de Sistemas de Información Geográfica (SIG), que es un mapa administrado por el municipio o el distrito, accesible a las empresas responsables de las infraestructuras operativas en la zona municipal. El mapa SIG actualmente ofrece el mayor potencial de integración de estructuras en las redes de las infraestructuras municipales.

4.3 *El enfoque integrado y la cuestión de las tecnologías del gas renovable y la producción energética compatible con el medio ambiente*

4.3.1 Las tecnologías del gas renovable (a pequeña escala, cogeneración ⁽²⁶⁾), consistente en la gasificación de la biomasa producida por las grandes explotaciones agrícolas) permite restringir el desarrollo de redes de energía eléctrica y las pérdidas que entrañan esas redes, así como mejorar la utilización de la energía primaria, lo cual también permite restringir las emisiones de CO₂.

4.3.2 Un tipo de tecnologías integradas muy importante es el de las tecnologías energéticas compatibles con el medio ambiente (tecnologías de cogeneración ecológicas), encaminadas a producir energía (energía eléctrica y térmica) y a la utilizar los

residuos (municipales, procedentes de explotaciones agrícolas y de la industria agraria y alimentaria).

4.4 *El enfoque integrado para la financiación de las redes de infraestructuras mediante una asociación público-privada*

4.4.1 El objetivo de la financiación integrada de infraestructuras mediante una asociación público-privada es aumentar la eficacia de los recursos comunitarios para el desarrollo de las infraestructuras, en particular en los nuevos Estados miembros.

4.4.2 La experiencia acumulada en los antiguos Estados miembros (EU-15) en materia de asociación público-privada se centra en la financiación de importantes inversiones infraestructurales. En los nuevos Estados miembros (países de Europa Central y Oriental) es preciso utilizar asociaciones público-privadas para financiar pequeñas inversiones infraestructurales en los municipios. Por este motivo, actualmente cada vez es más importante trasladar estas experiencias adquiridas en los antiguos Estados miembros en materia de asociación a los nuevos Estados miembros (aunque es preciso tener en cuenta que la transferencia directa de experiencias no es posible, así como no es posible comparar directamente la financiación de grandes proyectos únicos de infraestructuras con la financiación de un elevado número de pequeños proyectos).

4.4.3 Ante la disponibilidad de recursos comunitarios, los municipios de algunos Estados miembros (incluidos los países de Europa Central y Oriental) frecuentemente permiten inversiones excesivas en infraestructuras sectoriales, en particular las conducciones de agua o alcantarillado, mientras que, por otro lado, no aprovechan el potencial de integración que tienen las infraestructuras sectoriales en la fase de inversión. Se trata de un fenómeno muy peligroso, porque se pierde la posibilidad de reducir los gastos de inversión destinados a infraestructuras (así pues, se reduce la eficacia de la utilización de los recursos comunitarios) y, en el futuro, aumentan las cargas municipales debido a costes injustificados de explotación de las infraestructuras que han sido objeto de una inversión excesiva (aumentan los costes continuos de utilización de las infraestructuras soportados por los habitantes del municipio). La utilización de capital privado en la financiación de infraestructuras es un método eficaz para aprovechar el potencial de integración y para restringir el riesgo de inversión excesiva.

Bruselas, 13 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ La **cogeneración (producción combinada de calor y electricidad)** o CHP, Combined Heat and Power) es un procedimiento tecnológico mediante el cual se obtiene simultáneamente energía eléctrica y energía térmica útil. (fuente: Wikipedia).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (refundición)»

COM(2007) 265 final/3 — 2007/0099 (COD)

(2008/C 204/09)

El 16 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (refundición)»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de febrero de 2008 (ponente: Sr. CHAGAS).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 65 votos a favor, 21 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con interés la propuesta de Reglamento por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera. El hecho de que la Comisión haya optado en esta propuesta por una armonización de la aplicación del Reglamento que permita imponer una definición precisa del cabotaje y sea fácil de hacer cumplir, y que asimismo mejore sensiblemente las normas acerca de la conformidad y el control de la aplicación, responde a las demandas de la mayoría de los profesionales del sector.

1.2 No obstante, el CESE opina que la dimensión social del acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera merece más atención. El cabotaje, al igual que el tráfico entre terceros ⁽¹⁾, puede entrañar competencia desleal y dumping social en el sector como resultado de la divergencia salarial existente entre los conductores de los Estados miembros nuevos y de los antiguos.

1.3 El CESE opina que limitar las operaciones de cabotaje a un plazo de siete días puede facilitar su control. El cabotaje sólo puede admitirse cuando es consecutivo a un transporte internacional.

1.4 El control del cabotaje debe formar parte de una estrategia nacional de control de la aplicación de la legislación relativa a las actividades de transporte por carretera y asimismo debe estar coordinado por la Comisión. El CESE se opone a una proliferación de comités a nivel europeo, y pide que se establezca un único comité, compuesto de representantes de los Estados miembros y de interlocutores sociales como observadores.

1.5 Más a largo plazo, el Comité debería animar a la Comisión a emprender un nuevo análisis con objeto de mejorar el logro del mercado interior a la vez que se armonizan en mayor medida las normas de calidad, la protección de los trabajadores y el marco fiscal y social, sin olvidar la reducción de las diferencias salariales.

⁽¹⁾ Se considera tráfico entre terceros el transporte entre un país A y un país B efectuado por un transportista establecido en un país C.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Reglamento relativa al acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera afecta a elementos que forman parte de los pilares del mercado interior de los transportes por carretera.

2.2 En concreto, estos pilares están constituidos por un marco jurídico que establece normas europeas, denominadas «normas comunes aplicables», que deben regir el transporte internacional por carretera de mercancías y viajeros en la UE (es decir, el transporte efectuado desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros).

2.3 Este marco:

- fija normas de calidad mínimas que deben cumplirse para acceder a la profesión;
- liberaliza el transporte internacional por carretera de mercancías y viajeros transportados en el marco de los servicios ocasionales;
- establece una competencia regulada para autorizar la ejecución de servicios regulares de transporte de viajeros y algunas actividades de transporte de mercancías por parte de transportistas no residentes.

2.4 Al tener como objetivo el buen funcionamiento del mercado interior de los transportes, este marco jurídico se estableció sin tener en cuenta a veces su impacto social, es decir, su impacto en las condiciones de empleo y de trabajo de los conductores o conductoras profesionales de autobús o de camión. Por aquel entonces (la primera directiva data de 1962) ni la dimensión social del mercado interior de los transportes por carretera ni el transporte sostenible formaban parte de las preocupaciones políticas en este ámbito.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de la Comisión establece cinco opciones políticas que van desde una alternativa «sin cambios» hasta una «liberalización» que no impondría prácticamente ninguna restricción cuantitativa al cabotaje. El Comité considera que las normas actualmente en vigor en Europa son demasiado divergentes para permitir una plena liberalización que no menoscabara ni los estándares y la calidad de los servicios, ni las normas ya establecidas desde hace mucho tiempo en este sector en materia de protección sanitaria, laboral y de seguridad. Por consiguiente, el Comité propone adoptar ahora una opción intermedia más limitada, la «armonización», que incluiría una definición clara y viable tanto de las circunstancias en que se pueden permitir las operaciones de cabotaje como de los procedimientos mejorados destinados a garantizar la conformidad y el cumplimiento, algo que normalizaría y simplificaría los trámites burocráticos.

3.2 Esta propuesta forma parte de un paquete legislativo que comprende tres propuestas de Reglamento destinadas a modernizar, simplificar y abreviar las normas sobre el acceso a la profesión y al mercado del transporte por carretera de mercancías y pasajeros, así como un informe sobre la aplicación de la Directiva relativa al tiempo de trabajo en relación con los conductores independientes. Por lo tanto, conviene situar bien la propuesta dentro de este conjunto.

3.3 En esta perspectiva, la Comisión justifica la propuesta de Reglamento por la necesidad de mejorar la claridad, la legibilidad y la aplicabilidad de las normas vigentes. Tanto la aplicación como el control de la aplicación de algunas medidas pertenecientes a este marco legislativo son desiguales debido a que la legislación es vaga e incompleta.

3.4 Más concretamente, los aspectos siguientes plantean problemas de aplicación o de control de la aplicación:

- el alcance del Reglamento en lo que respecta a los transportes con origen o destino en un tercer país realizados por transportistas comunitarios;
- las dificultades de aplicación del concepto de cabotaje temporal; a pesar de una comunicación interpretativa publicada en 2005, basada en la definición de carácter «temporal» acuñada por el Tribunal de Justicia en relación con la libre prestación de servicios, sigue habiendo dificultades en este terreno y los Estados miembros tienden a aplicar normas divergentes, difíciles de hacer cumplir o que imponen una carga administrativa suplementaria;
- poca efectividad en el intercambio de información entre Estados miembros; como resultado, las empresas que operan en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado miembro en que están establecidas difícilmente se ven amenazadas con sanciones administrativas, lo que puede distorsionar la competencia entre las empresas menos dispuestas a atenerse a las normas y las demás;
- heterogeneidad de los distintos documentos de control (licencia comunitaria, copias auténticas y certificado del conductor), que plantea problemas en los controles en carretera y a menudo supone considerables pérdidas de tiempo para los transportistas.

3.5 La propuesta tiene por objeto revisar y unificar los Reglamentos (CEE) n° 881/92 y (CEE) n° 3118/93 y la Directiva 2006/94/CE. Sin embargo, no se trata de una refundición pura y simple, ya que la propuesta contiene nuevos elementos, por ejemplo algunos referentes al cabotaje. Se basa en el artículo 71 del Tratado relativo a las normas comunes aplicables a los transportes internacionales, así como a las condiciones de admisión de transportistas no residentes a los transportes nacionales en un Estado miembro ⁽²⁾.

3.6 La Comisión opina que su propuesta es coherente con la necesidad de garantizar un buen funcionamiento del mercado interior, contribuye a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, a la mejora de la seguridad vial y al objetivo de «legislar mejor», y que mejorará el respeto de las normas de protección social.

3.7 El texto propuesto trata un asunto de interés para el Espacio Económico Europeo (EEE) y, por lo tanto, debería hacerse extensivo a él.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge con interés la propuesta de Reglamento relativo al acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera. En principio, el CESE considera que el objetivo a largo plazo debería consistir en lograr una mayor liberalización del mercado del transporte de mercancías por carretera dentro de la UE, unido a una aplicación correcta de las normas europeas de salud y seguridad y protección de los trabajadores y una mayor armonización en los ámbitos fiscal y social, incluida la reducción de las diferencias salariales; es decir, que debería evolucionarse en dirección a la opción 5 de la Comisión. Esta opción es conforme con el Reglamento (CEE) n° 3118/93 en vigor y la política para el mercado interior. Ello podría aumentar la competitividad del sector y beneficiar a todas las empresas en su calidad de usuarias de los servicios de transporte por carretera, y podría reportar ventajas medioambientales al reducir el número de viajes de vacío o semivacío que se realizan debido a las actuales restricciones sobre el cabotaje.

⁽²⁾ Artículo 71, DO C 325 de 24.12.2002, página 61:

«1. Para la aplicación del artículo 70, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerá:

- a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros
- b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;
- c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;
- d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.

2. No obstante el procedimiento previsto en el apartado 1, las disposiciones relativas a los principios del régimen de transportes cuya aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones, así como a la explotación del material de transporte, serán adoptadas por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, teniendo en cuenta la necesidad de una adaptación al desarrollo económico que resulte del establecimiento del mercado común».

4.2 No obstante, el Comité suscribe el punto de vista de la Comisión en el sentido de que la plena liberalización del mercado del transporte de mercancías en Europa tendría demasiadas repercusiones negativas en este momento y podría llegar a minar las normas sociales y de calidad y reducir su cumplimiento. El Comité considera que debería animarse a la Comisión a elaborar el análisis pormenorizado que, como se ha sugerido, se necesita antes de proseguir la liberalización en el futuro. Sin embargo, está de acuerdo con la Comisión en que la opción de la «armonización» ofrece la mejor vía para un futuro inmediato.

4.3 En particular, el CESE considera que los siguientes elementos:

- la nueva definición del cabotaje, que regula las condiciones de admisión de los transportistas de carretera no residentes a los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro;
- el establecimiento de formatos simplificados y normalizados de la licencia comunitaria, las copias auténticas y los certificados del conductor;
- el refuerzo de las disposiciones en vigor que obligan a actuar a un Estado miembro cuando otro Estado miembro así lo solicite, en caso de que el transportista al que el primero haya expedido una licencia comunitaria cometa una infracción en el Estado miembro de establecimiento o en otro Estado miembro;

contribuyen a una mejor claridad y aplicabilidad de las medidas.

4.4 El CESE recuerda que, según la consulta organizada por la Comisión, preliminar al paquete legislativo y a esta propuesta en particular, una mayoría de profesionales del sector opina que es necesario disponer de normas claras, simples, aplicables, idénticas en todos los Estados miembros y fácilmente controlables. El hecho de que la Comisión haya optado en esta propuesta por una armonización de la aplicación del Reglamento que permita imponer una definición precisa del cabotaje y sea fácil de hacer cumplir, y que asimismo mejore sensiblemente las normas acerca de la conformidad y el control de la aplicación, responde a las demandas de los profesionales del sector.

4.5 De hecho, aunque el preámbulo del Reglamento 881/92 haga referencia a la eliminación de «todas las restricciones que se impongan al prestador de servicios en razón de su nacionalidad o por el hecho de estar establecido en un Estado miembro distinto de aquél en el que deba tener lugar la prestación», está totalmente justificado mantener, aunque sea temporalmente, la excepción de conformidad con el apartado 2 del artículo 71 del Tratado: una liberalización total del mercado podría «afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones, así como a la explotación del material de transporte...».

4.6 No obstante, el CESE opina que la dimensión social del acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera merece más atención. Es cierto que en los considerandos —en el considerando 12 para ser exactos— se menciona la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (Directiva 96/71), cuyas

disposiciones deben aplicarse en los casos en que, para la prestación de operaciones de cabotaje, los transportistas desplazan trabajadores con los que mantienen una relación de empleo al exterior del Estado miembro en que trabajan habitualmente. **Este considerando no se recoge ni en los artículos ni en la exposición de motivos.**

4.7 Este aspecto es tanto más importante cuanto que es cierto que las disposiciones de la legislación comunitaria para el sector del transporte por carretera, en particular las que conciernen a los aspectos sociales, no se aplican de modo efectivo en todos los Estados miembros.

5. Observaciones particulares

5.1 *Ámbito de aplicación (artículo 1)*

5.1.1 El CESE lamenta que el Reglamento no se aplique a los transportes internacionales de menos de 3,5 toneladas. En consideración al desarrollo del sector de servicios de mensajería y de entrega a domicilio, también en las regiones fronterizas, estaba justificado que se incluyera en el Reglamento a los vehículos de menos de 3,5 toneladas utilizados por este sector, a fin de evitar situaciones de competencia desleal.

5.1.2 El CESE expresa su preocupación por el hecho de que el Reglamento no se aplique a los transportes internacionales que tienen su origen en un Estado miembro y su destino en un tercer país y viceversa en tanto no se haya celebrado un acuerdo entre la Comunidad y el tercer país en cuestión. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que haga todo lo posible por celebrar estos acuerdos, en particular con los Estados que comparten frontera con la Unión Europea.

5.2 *Definiciones (artículo 2)*

5.2.1 El CESE acoge favorablemente que se clarifiquen las nuevas definiciones de «Estado miembro de acogida», «transportista no residente» y «transporte de cabotaje».

5.3 *Definición operativa del cabotaje (artículos 2 y 8)*

5.3.1 Según la propuesta de la Comisión, se permite a los transportistas efectuar hasta tres operaciones de cabotaje consecutivamente a un transporte internacional, una vez entregadas las mercancías transportadas en el transcurso de dicha operación de transporte internacional. Las últimas operaciones de cabotaje deben tener lugar en el plazo máximo de siete días.

5.3.2 La ventaja de esta definición operativa es que prohíbe claramente a los transportistas no residentes entrar con un vehículo en vacío. El cabotaje sólo se admite si precede o sigue a un viaje internacional con carga.

5.3.3 La desventaja reside en el hecho de que, teóricamente, el transportista puede repetir la operación después del plazo de siete días, para la misma compañía, el mismo tipo de mercancías y el mismo trayecto. En ese caso ¿cómo se puede asegurar el carácter temporal de los transportes de cabotaje?

5.3.4 Por esta razón, el CESE pide que se incluya y se destaque en el nuevo texto que el «carácter temporal» es una característica esencial del cabotaje ⁽³⁾.

5.3.5 Aunque el cabotaje sólo representa un 3 % del transporte internacional de mercancías ⁽⁴⁾, es importante para los Estados miembros pequeños, en los que los mercados de los transportes nacionales limitados incitan a los transportistas a buscar posibilidades de carga en el extranjero. Las estadísticas pueden no ser enteramente fiables (el cabotaje se declara en el país donde está registrado el transportista), pero en todo caso muestran que se trata de un fenómeno en aumento ⁽⁵⁾.

5.3.6 Aunque las estadísticas son discutibles —el cabotaje se declara en el país en el que está registrado el transportista—, ponen de relieve que el cabotaje representa una parte importante del transporte internacional, sobre todo en los pequeños países de los antiguos Estados miembros. Los transportistas holandeses son los más activos en el cabotaje, seguidos por los de Alemania y Luxemburgo. Los de estos tres países realizaron la mitad de todas las operaciones de cabotaje por carretera registradas en 2005 en la UE-25. Aunque, a la inversa, el índice de penetración del cabotaje por país (este índice es el porcentaje correspondiente al cabotaje en el mercado interior de un país, que es igual al transporte nacional + cabotaje) ha registrado una progresión lenta pero regular, éste sigue siendo muy limitado. Desde 1999 los índices más fuertes de penetración correspondieron a Bélgica, Luxemburgo y Francia: Bélgica 2,87 %, Francia 2,50 % y Luxemburgo 1,99 % ⁽⁶⁾. En los nuevos Estados miembros la penetración del cabotaje está por lo general por debajo del 0,3 %, con la excepción de Letonia, donde alcanza el 0,8 %.

5.3.7 No obstante, el CESE expresa su preocupación por los efectos negativos del cabotaje en las pequeñas y medianas empresas del sector, que se agrandarán cuando el cabotaje sea efectuado en los antiguos Estados miembros por operadores procedentes de los nuevos Estados miembros que, con salarios mucho menores que los del Estado de acogida, enviarán a estos conductores a efectuar operaciones de cabotaje ⁽⁷⁾.

5.3.8 Naturalmente, el CESE no se opone a que entren en el mercado los operadores de los nuevos Estados miembros, pero su entrada plantea la cuestión de cómo limitar y controlar el cabotaje con el fin de evitar la competencia desleal y el dumping

social. Por esta razón, el CESE se pronuncia a favor de la decisión de la Comisión de establecer un marco jurídico que favorezca la competencia controlada y no la liberalización total del cabotaje.

5.3.9 La evaluación del impacto de las medidas propuestas por la Comisión pone también de relieve la progresión del tráfico entre terceros (también se habla de «gran cabotaje») ⁽⁸⁾. Por otra parte, cada vez más empresas de transporte y logística establecen filiales en los nuevos Estados miembros y desde allí envían a los conductores a efectuar operaciones de transporte internacional entre antiguos Estados miembros, con precios que desafían a la competencia ya que son resultado de la elevada divergencia salarial que existe entre los conductores de los Estados miembros antiguos y los nuevos. Este factor de competencia desleal y dumping social no está previsto en la propuesta de Reglamento.

5.3.10 Así pues, también por esta razón, el CESE lamenta la ausencia de la dimensión social en el paquete legislativo y en esta propuesta en particular. No se tiene en cuenta la elevada divergencia salarial que existe entre los nuevos y los antiguos Estados miembros en este sector, ni el efecto negativo en las pequeñas y medianas empresas, en el empleo y en los salarios de los conductores.

5.3.11 Con respecto al control del cabotaje (artículo 8), según dispone la Comisión, los organismos a los que se encomienda hacer cumplir la normativa podrán comprobar con más facilidad si una operación de cabotaje es lícita examinando las cartas de porte CMR que indican la fecha de carga y descarga de un transporte internacional. Además es necesario especificar, para cada operación de cabotaje, los datos relativos al expedidor, transportista y consignatario, y es asimismo necesario mencionar el lugar y la fecha de admisión de la mercancía y el lugar previsto para la entrega, la descripción común de la naturaleza de la mercancía, el método de embalaje y, en el caso de las mercancías peligrosas, su descripción generalmente reconocida, así como el número de bultos, sus marcas y números especiales, el peso bruto y la cantidad de la mercancía expresada de alguna otra manera, los números de matrícula del vehículo de tracción y del remolque. Estos datos permiten controlar mejor el cabotaje que está previsto en un plazo de siete días.

Sin embargo, el CESE opina que el hecho de que una operación de cabotaje se efectúe en un plazo de siete días puede facilitar el control del cabotaje.

⁽³⁾ De conformidad con el Reglamento (CEE) n° 3118/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 279 de 12.11.1993, p. 1) y la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el carácter temporal del cabotaje en el transporte de mercancías por carretera, diciembre de 2004.

⁽⁴⁾ Statistiques en bref, Yves Mathieu, 77/2007, «Datos esenciales del panorama de los transportes 1990-2005», p. 4.

⁽⁵⁾ Statistiques en bref, Simo Pasi, 27/2007, «Tendencias del transporte de mercancías por carretera, 1999 a 2005», p. 6. En 2005 se produjo un aumento del 2 % con respecto a 2004.

⁽⁶⁾ Statistiques en bref, Simo Pasi, 27/2007, «Tendencias del transporte de mercancías por carretera, 1999 a 2005», p. 6. En 2005 se produjo un aumento del 2 % con respecto a 2004.

⁽⁷⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Evaluación de impacto SEC(2007) 635/2 (no hay versión ES). El documento explica que los costes laborales (conductores) en particular pueden variar de 1 a 3, e incluso en algunos casos de 1 a 6 (p. 6).

6. La Directiva relativa al desplazamiento de trabajadores

6.1 La Directiva relativa al desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71) efectuado en el marco de una prestación de servicios debe aplicarse en los casos en que, para la prestación de operaciones de cabotaje, los transportistas desplazan trabajadores con los que mantienen una relación de empleo al exterior del Estado miembro en que trabajan habitualmente.

⁽⁸⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Evaluación de impacto SEC(2007) 635/2. El documento señala en su página 6 que el tráfico transfronterizo creció de manera continua con una tasa media anual del 4,4 % entre 1999 y 2003, tasa que aumentó a más de un 20 % en 2004 y 2005 (p. 6).

6.2 La dificultad reside en el hecho de que esta Directiva se ha incorporado a las legislaciones nacionales..., lo que, en este caso concreto, tiene por consecuencia que se produzcan diferencias en materia de aplicación en lo que respecta a los sectores y a la duración de la prestación del servicio. Así pues, algunos países aplican la Directiva solamente al sector de la construcción, otros obligan a aplicar la Directiva desde el primer día de la prestación de servicios⁽⁹⁾. Además, la Directiva permite a los Estados miembros introducir excepciones a su aplicación, mediante convenios colectivos, cuando la duración del desplazamiento no sea superior a un mes⁽¹⁰⁾.

6.3 En el caso del cabotaje, la aplicación de la Directiva -teniendo en cuenta el hecho de que en la actualidad varía según los Estados, incluso aunque se aplique verdaderamente- no va a solucionar los problemas vinculados a la competencia desleal y al dumping social.

6.4 Por otra parte, los controles de la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores son inexistentes⁽¹¹⁾. Esta omisión es notable, dado que los Estados miembros se ven obligados a garantizar la cooperación entre las autoridades públicas responsables de la legislación social, de conformidad con lo dispuesto en dicha Directiva⁽¹²⁾.

6.5 Por esta razón, el CESE tomará nota de los resultados del Diálogo social europeo del sector del transporte de carreteras en esta materia.

7. Certificado de conductor (artículo 5)

7.1 El CESE pide que el certificado de conductor nacional de un tercer país acredite también que éste está inscrito en la seguridad social.

8. Control (artículos 10 a 15)

8.1 La propuesta de Reglamento obliga a los Estados miembros a intercambiar información a través de los puntos de contacto nacionales que se crearán con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento sobre las condiciones de acceso a la profesión de transportista por carretera. Se trata de órganos administrativos o autoridades a los que se encomienda realizar el intercambio de información con los de los demás Estados miembros.

8.2 Por otra parte, se prevé que los Estados miembros consignen en sus registros nacionales de empresas de transporte por carretera todas las infracciones graves y reiteración de infracciones leves en que incurran sus propios transportistas y que hayan motivado una sanción.

8.3 La propuesta de Reglamento introduce un nuevo procedimiento que deberá seguir el Estado miembro que examine una infracción cometida por un transportista no residente. Este Estado miembro dispondrá de un mes para comunicar la información correspondiente utilizando un formato normalizado mínimo. Asimismo puede solicitar al Estado miembro de establecimiento la imposición de sanciones administrativas. El Estado miembro de establecimiento del transportista afectado dispondrá de tres meses para informar al otro Estado miembro de las medidas de seguimiento que haya adoptado.

8.4 En opinión del CESE, estas nuevas disposiciones constituyen un progreso. No obstante, el CESE lamenta la fragmentación y la diversidad de principios, así como de procedimientos, que se emplean en el control y la aplicación de la legislación europea relativa al transporte por carretera. El CESE considera que el principio de extraterritorialidad aplicable en la legislación sobre el tiempo de descanso y conducción [Reglamento (CE) nº 561/2006] debería aplicarse también en caso de que se cometan infracciones de la legislación sobre el cabotaje. Esto constituiría un incentivo más fuerte para cumplir la legislación.

8.5 La Directiva 2006/22 requiere una estrategia nacional de control coherente y exige a los Estados miembros que designen un organismo para coordinar el control de la normativa sobre los tiempos de conducción y descanso. En opinión del CESE, el control del cabotaje debe formar parte de esta estrategia.

8.6 Lo mismo ocurre con el comité encargado de asistir a la Comisión. El CESE se opone a esta proliferación de comités y pide que se establezca un único comité, compuesto por representantes de los Estados miembros e interlocutores sociales como observadores, que se encargue de asistir a la Comisión en el control y aplicación de la legislación europea relativa al transporte por carretera.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Jan Cremers y Peter Donders (Editores), «The free movement of workers in the European Union», European Institute for Construction, Labour Research, CLR studies 4, 2004. Es el caso, en particular, de los Países Bajos, que aplican la Directiva al sector de la construcción y excluyen otros sectores, mientras que Bélgica aplica la Directiva a partir del primer día de la prestación del servicio.

⁽¹⁰⁾ Artículo 3, apartado 4 de la Directiva 96/71/CE.

⁽¹¹⁾ Ecorys, «Studio on road cabotaje in the freight transport market»: Informe para la DG TREN, p. 8.

⁽¹²⁾ Directiva 96/71/CE, artículo 3.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social

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

Puntos 4.5 y 4.6

Suprímense los puntos 4.5 y 4.6:

~~«4.5 No obstante, el CESE opina que la dimensión social del acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera merece más atención. Es cierto que en los considerandos — en el considerando 12 para ser exactos — se menciona la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (Directiva 96/71), cuyas disposiciones deben aplicarse en los casos en que, para la prestación de operaciones de cabotaje, los transportistas desplazan trabajadores con los que mantienen una relación de empleo al exterior del Estado miembro en que trabajan habitualmente. Este considerando no se recoge ni en los artículos ni en la exposición de motivos.~~

~~4.6 Este aspecto es tanto más importante cuanto que es cierto que las disposiciones de la legislación comunitaria para el sector del transporte por carretera, en particular las que conciernen a los aspectos sociales, no se aplican de modo efectivo en todos los Estados miembros.»~~

Exposición de motivos

La dimensión social en relación con la aplicación del cabotaje ya está regulada, en gran medida, a través del Reglamento 561/2006 sobre la regulación de los tiempos de conducción y descanso de los conductores y por las respectivas transposiciones de la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo al ordenamiento jurídico de los distintos Estados, así como a través de la propia temporalidad que regula la figura del cabotaje.

Resultado de la votación

Votos a favor: 27 Votos en contra: 41 Abstenciones: 5

Punto 4.6

Sustitúyase el texto por el siguiente:

«4.6 Este aspecto es tanto más importante cuanto que es cierto que las disposiciones de la legislación comunitaria para el sector del transporte por carretera, en particular las que conciernen a los aspectos sociales, no se aplican de modo efectivo en todos los Estados miembros. En conclusión, hubiera sido adecuado hacer alguna referencia al presunto fenómeno del cabotaje por parte de transportistas de los nuevos Estados miembros, en la medida en que existen medidas transitorias derivadas de los Tratados de adhesión concluidos con los nuevos Estados miembros, si no fuera por el hecho de que las medidas transitorias expirarán a más tardar en 2009 y se permitirá el cabotaje.»

Exposición de motivos

Las medidas transitorias aplicadas a los nuevos Estados miembros expirarán en 2009, y después todos los países recibirán el mismo trato en lo que respecta a las disposiciones citadas. El reglamento entrará en vigor en términos reales después de 2009. Es importante mencionar este hecho porque ayudará a evitar especulaciones sobre la competencia desleal y el dumping social por parte de los nuevos Estados miembros.

Resultado de la votación

Votos a favor: 27 Votos en contra: 47 Abstenciones: 4

Punto 5.3.9

Modifíquese como sigue:

«5.3.9 Naturalmente, el CESE no se opone a que entren en el mercado los operadores de los nuevos Estados miembros, pero su entrada plantea la cuestión de cómo limitar y controlar el cabotaje con el fin de evitar la competencia desleal y el dumping social. Por esta razón, el CESE se pronuncia a favor de la decisión de la Comisión de establecer un marco jurídico que favorezca la competencia controlada y no la liberalización total del cabotaje. La evaluación del impacto de las medidas propuestas por la Comisión pone de relieve la progresión del tráfico entre terceros países (tráfico de terceros países dentro del mercado interior) ⁽¹⁾. Por otra parte, cada vez más empresas de transporte y logística establecen filiales en los nuevos Estados miembros y desde allí envían a los conductores a efectuar operaciones de transporte internacional entre antiguos Estados miembros. No obstante, a juicio del CESE esto es inherente a la ampliación de la UE y a los objetivos del mercado interior.»

⁽¹⁾ En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre evaluación de impacto SEC(2007) 635/2, p. 6, se afirma que el tráfico entre terceros países aumentó regularmente a una media anual del 4,4 % entre 1999 y 2003. El aumento fue de más del 20 % en 2004 y 2005 (p. 6).

Exposición de motivos

De nuevo se evocan inquietudes por posible competencia desleal y dumping social; el punto repite lo ya dicho reiteradamente. Sería preferible destacar que la UE necesita seguir desarrollando el mercado interior.

Resultado de la votación

Votos a favor: 31 Votos en contra: 61 Abstenciones: 0

Punto 5.3.10

Suprímase el punto 5.3.10:

~~«5.3.10 La evaluación del impacto de las medidas propuestas por la Comisión pone también de relieve la progresión del tráfico entre terceros (también se habla de «gran cabotaje») (1). Por otra parte, cada vez más empresas de transporte y logística establecen filiales en los nuevos Estados miembros y desde allí envían a los conductores a efectuar operaciones de transporte internacional entre antiguos Estados miembros, con precios que desafían a la competencia ya que son resultado de la elevada divergencia salarial que existe entre los conductores de los Estados miembros antiguos y los nuevos. Este factor de competencia desleal y dumping social no está previsto en la propuesta de Reglamento.»~~

Exposición de motivos

Hacer hincapié en los aspectos sociales en el Reglamento no significa que los nuevos Estados miembros siempre tengan que ser la única razón para hacerlo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 33 Votos en contra: 58 Abstenciones: 5

Punto 5.3.11

Suprímase el punto 5.3.11:

~~«5.3.11 Así pues, también por esta razón, el CESE lamenta la ausencia de la dimensión social en el paquete legislativo y en esta propuesta en particular. No se tiene en cuenta la elevada divergencia salarial que existe entre los nuevos y los antiguos Estados miembros en este sector, ni el efecto negativo en las pequeñas y medianas empresas, en el empleo y en los salarios de los conductores.»~~

Exposición de motivos

Hacer hincapié en los aspectos sociales en el Reglamento no significa que los nuevos Estados miembros siempre tengan que ser la única razón para hacerlo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 27 Votos en contra: 62 Abstenciones: 1

Punto 6

Suprímase el punto 6:

~~«6. **La Directiva relativa al desplazamiento de trabajadores**~~

~~6.1 La Directiva relativa al desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71) efectuado en el marco de una prestación de servicios debe aplicarse en los casos en que, para la prestación de operaciones de cabotaje, los transportistas desplazan trabajadores con los que mantienen una relación de empleo al exterior del Estado miembro en que trabajan habitualmente.~~

~~6.2 La dificultad reside en el hecho de que esta Directiva se ha incorporado a las legislaciones nacionales..., lo que, en este caso concreto, tiene por consecuencia que se produzcan diferencias en materia de aplicación en lo que respecta a los sectores y a la duración de la prestación del servicio. Así pues, algunos países aplican la Directiva solamente al sector de la construcción, otros obligan a aplicar la Directiva desde el primer día de la prestación de servicios. Además, la Directiva permite a los Estados miembros introducir excepciones a su aplicación, mediante convenios colectivos, cuando la duración del desplazamiento no sea superior a un mes.~~

~~6.3 En el caso del cabotaje, la aplicación de la Directiva teniendo en cuenta el hecho de que en la actualidad varía según los Estados, incluso aunque se aplique verdaderamente no va a solucionar los problemas vinculados a la competencia desleal y al dumping social.~~

(1) En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre evaluación de impacto SEC(2007) 635/2, p. 6, se afirma que el tráfico entre terceros países aumentó regularmente a una media anual del 4,4 % entre 1999 y 2003. El aumento fue de más del 20 % en 2004 y 2005 (p. 6).

- 6.4 ~~Por otra parte, los controles de la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores son inexistentes. Esta omisión es notable, dado que los Estados miembros se ven obligados a garantizar la cooperación entre las autoridades públicas responsables de la legislación social, de conformidad con lo dispuesto en dicha Directiva.~~
- 6.5 ~~Por esta razón, el CESE tomará nota de los resultados del Diálogo social europeo del sector del transporte de carreteras en esta materia.»~~

Exposición de motivos

El sector del transporte, por sus características específicas, ya regula los aspectos sociales a través de la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo y el Reglamento 561/2006 sobre la regulación de los tiempos de conducción y descanso de los conductores, así como con la utilización del tacógrafo digital.

Respecto a otros aspectos sociales, es distinto aplicar la Directiva 96/71 a un sector como la construcción con desplazamientos estables de trabajadores, al transporte de mercancías sobre servicios puntuales de cabotaje como continuidad de un transporte internacional, ya que en este caso el desplazamiento del conductor no es tal, sino que es parte de su trabajo como conductor de transporte internacional al amparo de una licencia comunitaria de transportes.

Resultado de la votación

Votos a favor: 24 Votos en contra: 63 Abstenciones: 2

Punto 6.3

Modifíquese como sigue:

- «6.3 ~~En el caso del cabotaje, Dado que la aplicación de la Directiva -teniendo en cuenta el hecho de que en la actualidad varía según los Estados, incluso aunque se aplique verdaderamente, no va a solucionar los problemas vinculados a la competencia desleal y al dumping social.»~~

Exposición de motivos

Hacer hincapié en los aspectos sociales en el Reglamento no significa que los nuevos Estados miembros siempre tengan que ser la única razón para hacerlo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 32 Votos en contra: 57 Abstenciones: 2

Punto 1.2

Modifíquese como sigue:

- «1.2 ~~No obstante, el CESE opina que la dimensión social del acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera merece podría merecer más atención. El cabotaje, al igual que el tráfico entre terceros ⁽¹⁾, puede entrañar competencia desleal y dumping social en el sector como resultado de la divergencia salarial existente entre los conductores de los Estados miembros nuevos y de los antiguos.»~~

Exposición de motivos

Hacer hincapié en los aspectos sociales en el Reglamento no significa que los nuevos Estados miembros tengan que ser la razón para hacerlo. Cualquier Estado miembro puede presentar una competencia desleal. En cuanto a mencionar el dumping social, en la UE esta definición de dumping social no puede aplicarse si las empresas o personas actúan de una forma absolutamente legal.

Resultado de la votación

Votos a favor: 28 Votos en contra: 61 Abstenciones: 1

(1) Se considera tráfico entre terceros el transporte entre un país A y un país B efectuado por un transportista establecido en un país C.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Nueva gestión aeroportuaria para una reducción de CO₂» (Dictamen exploratorio)

(2008/C 204/10)

Mediante carta de 4 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Ministro de Transportes portugués, en el marco de la Presidencia portuguesa de la UE, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre la:

«Nueva gestión aeroportuaria para una reducción de CO₂»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de febrero de 2008 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 13 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones

- Animar a los aeropuertos a que adopten estrategias de gestión para reducir sus emisiones de dióxido de carbono mediante la introducción de un modelo de calidad del aire en el que se hallen definidas todas las fuentes de NO_x y se hayan establecido los objetivos de reducción de CO₂. Este modelo debería medirse en función de puntos de control de la calidad del aire repartidos en diversos lugares y debería incluir las áreas fundamentales siguientes: campos de aviación, edificios del aeropuerto (terminales e instalaciones de servicios conexas), aparcamientos de coches y dotaciones de acceso.
- Fomentar el establecimiento de normas reconocidas de construcción y de las mejores prácticas internacionales sobre construcción y explotación de la infraestructura aeroportuaria para reducir al mínimo las emisiones de carbono. Ejemplos clave para esto son el aislamiento, el provecho máximo de la luz natural y de la exposición solar, la recogida de aguas pluviales, las unidades de producción combinada de calor y electricidad, los sistemas inteligentes de gestión de edificios y los cambiadores térmicos.
- Fomentar el empleo de energía generada a partir de fuentes renovables.
- Fomentar en los aeropuertos el empleo de vehículos de servicio que sean respetuosos con el medio ambiente en casos de actividad muy intensa debida a las maniobras de los aviones en tierra. Los aeropuertos también podrían fomentar que los pasajeros utilicen automóviles respetuosos con el medio ambiente mediante una diferenciación en los precios del aparcamiento y la reserva de plazas preferentes.
- Alentar a los aeropuertos a reducir al mínimo la producción de residuos mediante la creación de instalaciones aeroportuarias de reciclaje más perfeccionadas. Podría resultar útil emplear como indicador medioambiental esencial el volumen de residuos generados por pasajero.
- Reducir al mínimo el impacto del transporte en automóvil hasta los aeropuertos ofreciendo alternativas de transporte sostenibles tanto para los pasajeros como para el personal del aeropuerto mediante, por ejemplo, enlaces ferroviarios y de autobús, e iniciativas para fomentar el uso compartido del automóvil o el empleo de bicicletas.
- Animar a los aeropuertos a que, siempre que sea posible, mejoren los procedimientos del tráfico aéreo en el aeropuerto y sus inmediaciones para reducir el consumo de combustible de las aeronaves.
- Cuando sea posible, apagar una vez en tierra los motores auxiliares. Facilitar a partir del edificio de la terminal energía y aire pre-acondicionado generados en tierra.
- Desalentar o prohibir el uso de los aviones con motores anticuados, ineficaces en cuanto al consumo de carburante, aumentando las tasas de aterrizaje y despegue aplicables a dichas aeronaves mediante tarifas diferenciadas.
- Desalentar el empleo de los aviones más ruidosos, mediante la adopción de sistemas de clasificación de los aviones según su nivel sonoro y de cuotas de ruido en los aeropuertos.
- Para reducir las emisiones mediante un enfoque sistémico – manteniendo la seguridad como prioridad absoluta– hay que considerar todos los factores, incluido el diseño y manejo del fuselaje y de los motores, los posibles compromisos, los carburantes alternativos, los servicios en tierra, la capacidad aeroportuaria y la gestión del tráfico aéreo.
- Aplicar la técnica de aproximación mediante descenso continuo (*continuous descent approach* — CDA) que permite a un avión iniciar un descenso continuo partiendo de una altura más elevada y bajar así gradualmente hasta tierra, en vez del enfoque por tramos que implica que el avión vuele nivelado durante lapsos más largos de tiempo, lo cual requiere un mayor impulso para mantener una velocidad constante y genera, por tanto, un mayor gasto de combustible. Este descenso continuo hace que el avión baje a una velocidad más eficiente, reduciéndose por tanto el gasto de combustible. El impacto de este enfoque sobre la calidad del aire puede notarse a 15 o 20 millas del aeródromo.
- Emplear aviones a turbopropulsión en todos los trayectos de menos de 500 km y en rutas en las que viajen menos de 70 pasajeros por escala, siempre que la autonomía lo permita.
- Reducir el consumo de combustible apagando uno o dos motores en los desplazamientos por la pista.

2. Introducción

2.1 La aviación contribuye de manera considerable a las emisiones de efecto invernadero. En la actualidad, las emisiones representan alrededor del 3 % ⁽¹⁾ del total de las emisiones de efecto invernadero de la UE, y han aumentado en un 87 % desde 1990. El rápido crecimiento de las emisiones de la aviación contrasta con el éxito de muchos otros sectores de la economía a la hora de reducir emisiones. Si no se toman medidas, el crecimiento de las emisiones de los vuelos procedentes de aeropuertos de la UE habrá neutralizado antes de 2012 en más de un 25 % la reducción del 8 % de emisiones a la que la UE-15 debe llegar para alcanzar su objetivo del Protocolo de Kioto. Antes de 2020, las emisiones de la aviación probablemente harán más que duplicar los actuales niveles.

2.2 La aviación estimula la economía, el comercio y el turismo, genera oportunidades de negocios y aumenta la capacidad de mejorar la calidad de vida tanto en las regiones desarrolladas como en vías de desarrollo.

2.3 La aviación transporta cada año 2 000 millones de pasajeros y el 40 % (en valor) de las mercancías que se exportan entre distintas regiones del mundo. El 40 % de los turistas internacionales viajan en avión. La aviación genera 29 millones de empleos en todo el mundo. Se considera que su impacto económico global asciende a 2 960 000 millones de dólares, lo cual equivale al 8 % del PIB mundial.

2.4 Los aeropuertos deberían formar parte íntegra de la infraestructura local y desempeñar un papel destacado en la protección del medio ambiente en el ámbito local.

2.5 La eficiencia y el máximo rendimiento de las infraestructuras aeroportuarias dependen en gran medida del control del tráfico aéreo. La introducción de procedimientos de control del tráfico aéreo eficientes y la observancia de los mismos tanto en el aeropuerto como en las inmediaciones pueden limitar la cantidad de combustible consumida en los despegues, aterrizajes y maniobras en el aeropuerto.

2.6 Numerosos aeropuertos, como Gatwick, París Orly, Milán Linate, etc., acusan ya una grave insuficiencia de capacidad. Antes de 2010, aproximadamente otros quince aeropuertos europeos se hallarán en una situación similar. Entre otras, la Autoridad de la Aviación Civil británica considera que las franjas horarias se deberían subastar entre las compañías aéreas para comercializarse a continuación en un mercado secundario transparente a fin de fomentar una mejor utilización de un bien escaso.

2.7 Recurrir, siempre que sea posible, a aviones más grandes permitiría emplear más eficazmente las infraestructuras aeroportuarias y las instalaciones en tierra vinculadas a estas. Aunque muchos vuelos están llenos, en muchos aeropuertos la media de pasajeros por avión es de sólo 68. Los aviones son demasiado pequeños y las compañías aéreas reciben pocos incentivos para emplear aviones mayores y más modernos, ya que los aeropuertos no pueden modular sus tarifas para fomentar este tipo de eficiencia. Para mejorar la situación, deberían combinarse mecanismos de mercado con normas de eficacia, de manera que los transportistas se vean obligados a emplear sus puertas de

embarque al menos una vez por hora en función del tipo de avión o, de lo contrario, las pongan a disposición de otra compañía.

2.8 La propuesta de la Comisión (SESAR) de establecer un único espacio aéreo para Europa que unifique las distintas disposiciones nacionales sobre el control del tráfico aéreo vigentes en la actualidad ofrece la posibilidad de incrementar considerablemente la eficiencia en el empleo del espacio aéreo durante las maniobras de aproximación y aterrizaje, disminuyendo por tanto los lapsos de tiempo en espera (tanto en vuelo como en tierra) de la franja horaria atribuida respectivamente para aterrizar o despegar. La Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) predice que un 12 % de las emisiones globales de CO₂ producidas por las aeronaves podría evitarse si los sistemas de control del tráfico aéreo fueran más eficaces. El Comité invita a todos los actores en juego a que avancen rápidamente en las negociaciones para establecer este régimen nuevo y que no retarden su introducción con tácticas dilatorias e intereses sectoriales.

3. La aviación como fuente de ruido y emisiones

3.1 Se estima que el impacto medioambiental de la aviación contribuye en alrededor del 2 % de las emisiones de gases de efecto invernadero totales y que esta cifra podría duplicarse antes de 2050.

3.2 Con el paso de los años, el sector de la aviación ha superado a la mayoría de los demás sectores industriales en cuanto a la reducción de ruidos y emisiones por unidad de producción. En la actualidad, la eficiencia del combustible mejora entre el 1 % y el 2 % anuales, y las emisiones representan el 2 % del volumen total. El sector de la aviación tiene un crecimiento de un 5 % anual, mientras que la eficiencia energética entraña ahorros de menos de un 1,5 %. Sin embargo, está previsto que la aviación crezca en mayor proporción, de manera que las propias mejoras tecnológicas no bastarán para solventar las dificultades.

4. Nivel sonoro y calidad del aire en las inmediaciones de los aeropuertos

4.1 El sector de la aviación está decidido a aplicar el denominado enfoque equilibrado de gestión del ruido adoptado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), mediante el que pretende aliviar –manteniéndose una buena relación coste-eficacia– el nivel de ruido que soporta la población.

4.2 La reducción del ruido en origen mediante mejoras tecnológicas es esencial al respecto, habiéndose realizado en el pasado decenio avances impresionantes y previéndose otros logros en los próximos quince años. La CE aprobó una Directiva ⁽²⁾ que establece determinados principios para la gestión del ruido generado por aviones y la imposición en los aeropuertos comunitarios de restricciones operativas, incluidas disposiciones para la retirada de las aeronaves más ruidosas con arreglo a su capítulo 3. Actualmente, procede analizar el resultado obtenido mediante esta Directiva.

⁽¹⁾ Véase: http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm

⁽²⁾ Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 85 de 28.3.2002, p. 40-46.

4.3 Los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea están decididos a aplicar la técnica de aproximación mediante descenso continuo (*continuous descent approach*) o cualquier otro procedimiento adecuado de vuelo que emita poco ruido, sin perjuicio de la capacidad de las pistas. Ello se considera esencial para mejorar la reducción de emisiones de CO₂ en los aeropuertos y sus alrededores.

4.4 Los gobiernos deberán adoptar medidas preventivas de planificación de los usos del suelo y de gestión en las inmediaciones de los aeropuertos.

4.5 Los problemas de la calidad del aire *in situ* requieren emprender una actuación de amplio alcance que abarque todas las fuentes de emisión tanto en el aire como en tierra, incluidas actividades –como el sector industrial y el tráfico por carretera– que no incumben directamente al transporte aéreo pero que están relacionadas con los servicios del aeropuerto. Por consiguiente, se debería fomentar el enlace de los aeropuertos con la red ferroviaria, aplicando soluciones de transporte sostenibles desde el punto de vista medioambiental para acceder al aeropuerto. A este respecto, otro factor clave consiste en mejorar las redes de autobuses y trenes. Los aeropuertos deberían fomentar, a través de sus aparcamientos, el uso de automóviles respetuosos con el medio ambiente, mediante una diferenciación en los precios y la reserva de plazas preferentes. Los vehículos de servicio del aeropuerto deberían, al menos, circular con energía más limpia, como el gas o la electricidad; algunos tipos de vehículos se impulsan actualmente mediante baterías y ello debería ir en aumento, siempre que las exigencias operativas específicas lo permitan. En la medida en que el transporte de personal desde y hacia el aeropuerto puede generar un volumen considerable de tráfico por carretera, se deberían fomentar opciones alternativas como autobuses para el personal, el uso compartido del automóvil, el escalonamiento de los turnos de trabajo para evitar las horas punta y, si es posible, el uso de bicicletas por parte del personal del aeropuerto.

4.6 Los avances tecnológicos han eliminado prácticamente el humo y los hidrocarburos visibles, habiéndose reducido además progresivamente los óxidos de nitrógeno procedentes de los motores de las aeronaves en un 50 % a lo largo de los últimos quince años. Antes de 2020 se pretende reducir en otro 80 % las emisiones de nitrógeno de los motores de nueva tecnología.

4.7 Los sistemas de pilas de combustible que se hallan en fase de desarrollo podrían sustituir a bordo a los grupos auxiliares de energía (siglas en inglés: APU) y reducir de este modo las emisiones por unidad en un 75 %.

4.8 Las compañías aéreas y los aeropuertos se han comprometido a utilizar en tierra equipamiento y vehículos de servicio más limpios y eficientes, presionando asimismo a los gobiernos y entes locales para que prevean dotaciones de acceso a los aeropuertos más limpias, como los trenes o el metro.

4.9 Habitualmente, los aviones mantienen encendido uno de sus motores mientras están estacionados en tierra para generar energía de consumo interno.

5. La contribución de la aviación al cambio climático

5.1 La aviación representa entre el 2 y el 4 % de las emisiones europeas de CO₂ procedentes de carburantes fósiles. Ello podría aumentar hasta el 5 % o más en 2050 con arreglo a las previsiones del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC). Además, se señala que existe el riesgo de que el incremento de las emisiones de la aviación neutralice de aquí a 2012 en más de un 25 % los beneficios ambientales de las reducciones requeridas para conseguir el objetivo fijado por el Protocolo de Kioto para la UE. Alcanzar un acuerdo internacional sobre las medidas que deben adoptarse está resultando difícil, pero el objetivo de la propuesta de Directiva es establecer un modelo de actuación a escala global y es la única iniciativa que ofrece esta posibilidad.

5.2 El 80 % de las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la aviación proceden de vuelos para pasajeros de más de 1 500 km (900 millas) para los cuales no existe solución alternativa real.

5.3 El sector de la aviación se ha comprometido a explorar activamente la introducción progresiva de carburantes alternativos como los biocarburantes líquidos procedentes de biomasa (siglas en inglés: BTL) para seguir reduciendo las emisiones de CO₂.

5.4 Se considera que, paralelamente a la adopción de medidas adecuadas basadas en el mercado, los avances tecnológicos, la mejora de las infraestructuras y las buenas prácticas operativas en los aeropuertos constituyen la manera más eficiente y ventajosa por su relación coste-eficacia para afrontar las dificultades del cambio climático.

5.5 Los aeropuertos necesitan normas internacionales y políticas globales, en lugar de medidas aisladas y carentes de visión de conjunto.

5.6 El diseño de los aeropuertos podría desempeñar un papel positivo en la reducción de emisiones, en particular la remodelación de las pistas de rodaje y de las pasarelas de embarque para reducir la congestión del aeródromo. El diseño del edificio de la terminal debería minimizar los requisitos energéticos de calor y aire acondicionado y estudiar la posibilidad de utilizar paneles solares siempre que sea posible, aprovechando al máximo la luz natural y la exposición solar, el uso de los sistemas de producción combinada de calor y electricidad y de transferencia térmica, la incorporación de la recogida de aguas pluviales en los planos del edificio con vistas a su utilización en los servicios, en el lavado de la aeronave, etc. Se debería controlar eficazmente la temperatura en los edificios de la terminal para evitar el despilfarro de energía por refrigeración o calentamiento excesivos.

5.7 Con la gestión operativa de los aeropuertos se debería intentar reducir el volumen de residuos generados por pasajero, adoptando iniciativas de reciclado mejoradas tanto bajo control directo de los aeropuertos como mediante la conclusión de acuerdos sobre niveles de servicio con las compañías aéreas y otros socios clave en materia de servicios.

5.8 La Directiva por la que se incorpora la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero ⁽³⁾ puede aumentar de manera positiva la sensibilización entre el público, ofrecer nuevos recursos importantes para reducir las emisiones de CO₂ y proporcionar una medida para internalizar los costes medioambientales externos que hasta ahora el sector de la aviación se había permitido ignorar. Dado el nivel y la volatilidad de los precios del carbón es poco probable que tenga un fuerte impacto en el crecimiento continuo del tráfico aéreo y las emisiones.

6. Conclusiones y próximas etapas

6.1 Afrontar la cuestión del impacto medioambiental de los aeropuertos de manera proactiva, oportuna y eficaz en cuanto a los costes requiere la plena cooperación y el acuerdo de organismos internacionales, gobiernos y partes interesadas del sector.

6.2 Para reducir las emisiones mediante un enfoque sistémico –manteniendo la seguridad como prioridad absoluta– hay que considerar todos los factores, incluido el diseño y manejo del fuselaje y de los motores, los posibles compromisos, los carburantes alternativos, los servicios en tierra, la capacidad aeroportuaria y la gestión del tráfico aéreo.

6.3 La consolidación de los objetivos medioambientales a largo plazo de los aeropuertos, basados en datos y requisitos fiables y cotejables, es una prioridad urgente. En esta meta se deberían incluir todos los aspectos de la actividad aeroportuaria (tráfico aéreo, edificios, dotaciones de acceso, etc.)

6.4 La creación de nuevas infraestructuras aeroportuarias para reducir el consumo de combustibles antes del despegue y después del aterrizaje debería constituir un parámetro clave para el diseño de todos los futuros aeropuertos. Se podría explorar más detalladamente, y siempre que sea posible, la creación de zonas de espera en los grandes aeropuertos hasta las que podrían remolcarse los aviones con los motores apagados antes de despegar, encendiéndose éstos sólo diez minutos antes del despegue.

6.5 La técnica de aproximación mediante descenso continuo permite a un avión empezar a descender partiendo de una altura más elevada y bajar así gradualmente hasta tierra, en vez del enfoque por tramos que genera un gasto excesivo de combustible. Este descenso continuo hace que el avión baje a una velocidad más eficiente, reduciéndose por tanto el gasto de combustible.

Bruselas, 13 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ COM(2006) 818 final — 2006/0304 (COD) y el dictamen del DO C 175 de 27.7.2007, p. 57.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo acerca de las «Directrices sobre la aplicación del artículo 81 del Tratado CE a los servicios de transporte marítimo» (Dictamen adicional)

(2008/C 204/11)

El 20 de noviembre de 2007 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29 de las modalidades de aplicación de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen adicional sobre las

«Directrices sobre la aplicación del artículo 81 del Tratado CE a los servicios de transporte marítimo»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, responsable de preparar los trabajos del Comité sobre el tema, aprobó el dictamen el 19 de febrero de 2008 (Ponente: Sra. Bredima).

En su 443º pleno, celebrado los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo aprobó el siguiente dictamen por 117 votos a favor y 6 abstenciones.

1. Conclusiones

1.1 El CESE considera que en términos generales puede aprobarse la estructura y la redacción actual del proyecto de Directrices. Sin embargo, percibe una diferencia de detalle entre los capítulos dedicados al transporte de línea regular y al transporte de tramp («pools»). El apartado sobre intercambios de información en el capítulo de transporte de línea regular es bastante detallado y parece relativamente útil en cuanto a la descripción e interpretación de la jurisprudencia pertinente y de los procesos decisorios en este ámbito. En su conjunto, el proyecto de Directrices, en lo que se refiere a los servicios de transporte de línea regular, parece claro y se basa en la jurisprudencia existente y en prolongadas y exhaustivas consultas con el sector. Por otra parte, los apartados referentes al transporte de tramp en general y a los «pools» de transporte de tramp en especial son menos detallados. El CESE supone que esta indefinición se debe en gran medida a la ausencia de jurisprudencia y, por tanto, de experiencia de las autoridades competentes en materia de competencia -lo que incluye a la Comisión Europea-, en lo que respecta a los servicios de tramp en general y a los «pools» de transporte de tramp en particular, pues hasta la fecha no se han producido quejas oficiales por parte de fletadores.

1.2 El CESE reitera los llamamientos realizados en dictámenes anteriores (2004, 2006, 2007) para que la UE abra consultas significativas con otras jurisdicciones con vistas a determinar la compatibilidad entre los regímenes existentes por los que se rige el comercio de transporte marítimo por línea regular en todo el mundo. Asimismo, el CESE reitera la recomendación que hizo en esos mismos dictámenes a la Comisión Europea para que, factores puramente competitivos aparte, tenga también en cuenta el aspecto de los recursos humanos (por ejemplo, impacto en el empleo para los trabajadores del mar europeos) al tratar las normas sobre competencia en el ámbito del transporte marítimo.

1.3 El CESE propone que, para especificar el contenido de las Directrices (proyecto) que tratan sobre el transporte de línea regular, se aduzcan ejemplos ilustrativos, sobre todo, cuando los datos se consideran «históricos».

1.4 Dado que las secciones que tratan sobre el transporte de tramp y los «pools» de transporte de tramp son menos detalladas por las razones supuestas anteriormente, el CESE se pregunta si serán suficientes para proporcionar a los operadores de tramp (a los «pools») las orientaciones necesarias para llevar a cabo una valoración propia de los acuerdos de cooperación en que participen. No estaría de más una mayor claridad en algunos apartados del proyecto de Directrices en lo que respecta al transporte de tramp («pools»). Igualmente, podría merecer la pena considerar la posibilidad de extender el Reglamento sobre consorcios -que actualmente está específicamente limitado al comercio de contenedores-, para que cubra también otros segmentos pertinentes del mercado del transporte mundial.

1.5 El CESE subraya que los «pools» de transporte no constituyen el grueso del mercado del transporte por tramp. En realidad, una gran mayoría de servicios de tramp está operada por una serie de pequeñas o medianas empresas que compiten entre sí para obtener carga. Por esta razón, el CESE mantiene que las Directrices deben hacer una clarificación específica que reconozca este hecho. Por otra parte, la Comisión Europea debería también haber proporcionado más orientaciones sobre la aplicación de una norma *de minimis* a los «pools» que, por su reducido tamaño, no pueden ejercer un efecto apreciable en sus mercados respectivos.

1.6 Resulta decepcionante que las orientaciones que se proporcionan sobre los «pools» de servicios de tramp no responda enteramente a las cuestiones que están causando incertidumbre e incluso preocupación a los operadores de tramp («pools»). El CESE está de acuerdo con la opinión -que puede deducirse del proyecto de Directrices- de que los «pools» de tramp no se hallan *per se* en conflicto con la legislación de la UE sobre la competencia, pero exhorta a la Comisión Europea a que dé orientaciones más específicas en la versión final de las directrices en lo que respecta a la aplicación del artículo 81 (3) a los «pools» de servicios de tramp a fin de proporcionar las herramientas necesarias para que se autoevalúen.

1.7 Resulta significativo que el proyecto de Directrices no defina lo que entiende por «transporte de tramp»; por tanto, no queda claro si este concepto se aplica también al transporte marítimo de pasajeros o al transporte especializado o a ambos. También en este punto sería interesante una clarificación.

1.8 Por otra parte, en lo que se refiere al apartado sobre el transporte de tramp, el CESE propone que las Directrices aclaren que las actividades de los agentes marítimos no son esencialmente distintas de las que ejerce el administrador de un «pool» en lo que se refiere a la fijación de precios. Los mercados del transporte por tramp, incluidos aquellos en los que operan los «pools», funcionan como mercados de oferta/demanda, es decir, los precios se determinan entre partes que negocian un precio basándose en la oferta y la demanda. El simple hecho de que un administrador del «pool» acuerde un precio con un fletador para el uso del buque de un «pool» no constituye, por tanto, una «fijación de precios» como restricción incondicional.

2. Introducción

2.1 El 13 de septiembre de 2007 la Comisión Europea publicó su tan esperado proyecto de Directrices sobre la aplicación de las normas de competencia de la CE a los servicios de transporte marítimo. Las Directrices son aplicables a los acuerdos de cooperación en el sector de los servicios del transporte marítimo directamente afectado por las modificaciones introducidas por el Reglamento (CE) n° 1419/2006 aplicable a los servicios de transporte de cabotaje, transporte de línea regular y tramp. Se pretende con ellas proporcionar orientación para ayudar a las navieras a autoevaluar los acuerdos de cooperación en que participen; es decir, estas Directrices deben permitir a las empresas en cuestión determinar si sus acuerdos de cooperación son compatibles con el artículo 81 del Tratado CE. Las Directrices serán válidas durante un período inicial de cinco años.

2.2 El proyecto de Directrices pretende en concreto arrojar luz sobre las condiciones en que los operadores de transporte de línea regular pueden intercambiar legalmente información sobre carga y sobre las condiciones en que los operadores de tramp pueden concertar acuerdos de «pool». A tal efecto se enumera una serie de complejos parámetros. Sin embargo, el valor añadido real de este proyecto de Directrices en la práctica deberá evaluarse en el futuro. Es decir, ¿proporcionará este proyecto de Directrices la orientación necesaria para que los operadores determinen la legalidad de su conducta prevista en el mercado?

3. Observaciones generales

Servicios de transporte marítimo de línea regular

3.1 En lo que se refiere al transporte marítimo de línea regular, el proyecto de Directrices, aparte de confirmar lo que es sabido –es decir, que las compañías marítimas de línea que

operen servicios a y/o desde uno o más puertos de la UE deben cesar cualquier actividad de conferencia marítima a partir del 18 de octubre de 2008–, se ocupa de los medios tolerados para compartir información sobre el mercado entre operadores de transporte de línea regular. Aunque algunos aspectos podrían afinarse más, es probable que la redacción actual de las Directrices proporcione al sector del transporte de línea regular el tipo de intercambio de información que necesita para poder funcionar correctamente.

3.2 A partir del 18 de octubre de 2008, las compañías marítimas de línea que operen servicios a y/o desde uno o más puertos de la UE deberán cesar cualquier actividad de conferencia marítima aun en el caso de que otras jurisdicciones las permitan en el resto del mundo. El CESE sostiene que será difícil para empresas que operan en todo el mundo garantizar que las actividades de conferencia marítima que son ilegales en la UE no afectan de manera apreciable al mercado de la UE.

3.3 En lo que se refiere al transporte marítimo de línea, las Directrices se centran en los sistemas de intercambio de información. A las empresas de transporte de línea regular se les concede cierta libertad para intercambiar información. Elementos importantes son la estructura de mercado, el tipo de información, la antigüedad de los datos y la frecuencia del intercambio de datos. Acertadamente se subraya la importancia del intercambio de datos futuros, especialmente las previsiones de capacidad y los índices de precios. Aparentemente, las previsiones de capacidad son de entrada casi siempre ilegales. El CESE reconoce que los efectos del intercambio de información deben considerarse caso por caso.

3.4 Por lo que se refiere a los índices de precios, no es probable que un índice de precios agregado infrinja la ley, a no ser que el nivel de la agregación sea tal que no permita desagregar la información para que las empresas puedan identificar directa o indirectamente las estrategias competitivas de sus competidores. El nivel de la agregación, la «naturaleza histórica» o «reciente» de los datos y la frecuencia con la que se publican deben evaluarse, si bien el proyecto de Directrices no expone específicamente qué importancia debe concederse a estos factores.

3.5 En cuanto a los servicios de transporte de línea regular, las Directrices no contienen ningún elemento auténticamente nuevo, sino que parecen repetir los criterios generales desarrollados previamente por la Comisión Europea y los tribunales europeos.

3.6 El CESE reitera los llamamientos que hizo en dictámenes anteriores sobre este tema ⁽¹⁾ para que la UE abra una ronda de consultas significativas con otras jurisdicciones con objeto de determinar la compatibilidad entre los regímenes que rigen el comercio de transporte marítimo por línea regular en todo el mundo. Asimismo, el CESE reitera la recomendación que ya

⁽¹⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 62–65; DO C 309 de 16.12.2006 p. 46–50; DO C 157 de 28.6.2005, p. 130–136.

hizo en los mismos dictámenes de que la Comisión Europea tenga en cuenta, además de los factores puramente competitivos, el aspecto de los recursos humanos (por ejemplo, el impacto en el empleo para los trabajadores del mar europeos) al abordar las normas sobre la competencia por lo que se refiere al transporte marítimo.

Servicios de tramp

3.7 Los servicios de transporte de tramp operan a nivel mundial, son altamente competitivos y cumplen muchas de las características de un modelo perfecto de competencia. La mercancía es homogénea y los costes de entrada son generalmente muy bajos. Son muchas las empresas que compiten para obtener contratos, produciéndose sustituciones en lo que se refiere al tamaño de los buques y los tipos de buque según las circunstancias de mercado. Asimismo, los intercambios de información hacen que el mercado sea muy transparente. Los contratos se llevan a cabo principalmente sobre la base de fletamentos por viaje, fletamentos por viaje consecutivos, contratos de fletamento o contratos de fletamento por tiempo. Las tarifas de flete que se obtienen en estos mercados son sumamente volátiles y dependen de las circunstancias de mercado. Por último, el mercado de los servicios de tramp sabe responder rápidamente a los progresos de mercado y a las necesidades de los expedidores⁽²⁾.

3.8 Los «pools» de transporte actúan en todos los sectores del transporte de tramp. Se entiende por «pool» a una agrupación de buques similares de diferente propiedad y gestionados por una sola administración. El administrador del «pool» gestiona éste como si fuera una sola flota cohesionada, recauda las ganancias y las distribuye con arreglo a un sistema preorganizado de ponderación, mientras que al propietario se le deja simplemente que se encargue de la explotación técnica o náutica de la nave. Generalmente los «pools» tienen dos razones de ser. En primer lugar, se crean para permitir a sus participantes la posibilidad de proporcionar los niveles de servicio que sus clientes importantes exigen cada vez más a menudo. En segundo lugar, aspiran a mejorar la eficiencia de transporte mediante una inversión especial y una mayor utilización de las naves. Los «pools» operan en un entorno de oferta y demanda donde los contratos se concluyen sobre la base de licitaciones, los precios vienen determinados en gran parte por el mercado al contado (*spot market*), los compradores son empresas punteras de grandes dimensiones y los agentes ofrecen en un momento dado una visibilidad excepcional en cuanto a tonelaje y condiciones.

3.9 El CESE subraya que los «pools» de transporte no constituyen el grueso del mercado del transporte por tramp. En realidad, la gran mayoría de servicios de tramp está constituida por una pléthora de pequeñas o medianas empresas que compiten entre sí para obtener carga. Por esta razón, el CESE sostiene que las Directrices deben hacer una clarificación específica que reconozca este hecho.

3.10 El CESE señala que tanto los servicios de tramp como los «pools» del segmento del tramp han estado siempre sujetos a

las leyes de competencia de la CE, es decir, mucho antes de que se aprobara el Reglamento (CE) n° 1419/2006 por el que se concedían competencias de aplicación a la Comisión Europea en lo que se refiere a estos servicios. Sin embargo, durante este período no ha habido quejas oficiales de fletadores en lo que se refiere a este sector y no ha habido ninguna jurisprudencia. El CESE supone que es la falta de jurisprudencia y, por tanto, de experiencia de las autoridades en materia de competencia, incluida la Comisión Europea, lo que explica por qué los apartados del proyecto de Directrices que se refieren a los «pools» del transporte de tramp son menos detallados que los del transporte de línea regular. Es también significativo que el proyecto de Directrices no defina lo que entiende por «transporte de tramp» y, por tanto, no queda claro si este concepto se aplica también al transporte marítimo de pasajeros o al transporte especializado o a ambos. También en este punto sería valiosa una clarificación

3.11 El proyecto de Directrices no tiene en cuenta lo suficiente las particularidades del sector de tramp y parece seguir las Directrices de acuerdos de cooperación horizontal, que no se refieren a un sector en especial. Los «pools» de transporte tendrán, pues, que ajustarse a las mismas directrices aplicables a otros sectores industriales para garantizar que no falsean la libre competencia o se comportan como un cartel.

3.12 El proyecto de Directrices es muy general y no aporta una seguridad jurídica precisa. No declara explícitamente que los acuerdos de «pool» sean incompatibles con la legislación en materia de competencia de la UE pero tampoco proporcionan una orientación de cuándo lo son.

3.13 El apartado más importante del proyecto de Directrices es el dedicado a la evaluación y clasificación de los «pools» marítimos. El punto de partida es la idea de que los «pools» suelen servirse de una comercialización conjunta y de diversos grados de cooperación en cuanto a producción.

3.14 Por lo que se refiere al mercado de referencia, el CESE mantiene que las Directrices deberían tener más en cuenta el hecho de que hay un elemento sustancial de capacidad de sustitución o de *intercambiabilidad* en los transportes de tramp, tanto en lo que se refiere a la demanda como a la oferta (por ejemplo, en lo que respecta al tipo de buque, su tamaño, los tipos de contratos de transporte y el mercado geográfico). Por otra parte, si un «pool» tiene que autoevaluarse, las cuotas de mercado no pueden definirse para cada uno de los contratos sino que será preciso evaluarlas a lo largo de un determinado periodo de tiempo.

3.15 El CESE considera que será necesario mejorar la pertinencia y las definiciones de las cuotas de mercado de que disfrutaran los «pools» de transporte y la «sustitución» entre intercambios y tipos de nave. El CESE señala que no se facilita ninguna ayuda práctica en cuanto a la definición del mercado de referencia. Sin embargo, según la metodología utilizada, las cuotas de mercado pueden variar considerablemente.

(2) Informe Fearnley, «The Legal and Economic Analysis of Tramp Maritime Services», febrero de 2007, p. 14-31. http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp_report.pdf

3.16 A la hora de evaluar los acuerdos de «pool» para transporte por tramp en el contexto del artículo 81, debe subrayarse que el administrador del «pool» gestiona la flota tanto desde el punto de vista operativo como comercial, y por tanto, ofrece un producto conjunto a través del «pool» como única entidad. De hecho, la presentación de ofertas de buques en el mercado es algo accesorio a la tarea del administrador del «pool» consistente en gestionar el servicio que ofrece. Por su parte, los propietarios mantienen su responsabilidad en lo que se refiere a la explotación puramente técnica o náutica de los buques. Los «pools» proporcionan un servicio «producido conjuntamente» que es resultado de un grado significativo de integración de las actividades de las partes implicadas⁽³⁾. Así pues, los acuerdos de «pool» deben evaluarse en pie de igualdad con otras formas de acuerdo conjunto de producción o especialización.

3.17 El CESE mantiene que en las Directrices no pueden hacerse referencia a la «fijación de precios» como característica del funcionamiento de los «pools» (y, por tanto, como restricción esencial de la competencia) basándose en que los acuerdos sobre precios entre el administrador del «pool» y el cliente forman parte inherente del servicio que se ofrece y es el resultado de una negociación de precios para utilizar un buque del «pool» en un procedimiento de puja.

3.18 El CESE considera que, dada la finalidad de acuerdos de «pool» y sus características fundamentales, las cuatro condiciones que recoge el artículo 81 (3) CE se cumplen sin ninguna duda para eximir a los «pools». El hecho de que los «pools» se crearan para responder a las necesidades y exigencias de los fletadores y que durante décadas hayan actuado sin quejas abona este punto de vista.

3.19 El CESE confía en que la Comisión Europea mantenga en constante supervisión las Directrices a la vista la experiencia obtenida y que, si se considera oportuno, promulgue nuevas orientaciones o clarificaciones en cuanto se disponga de ellas sin esperar a que expire el período de cinco años.

3.20 La Comisión debería comenzar a revisar lo antes posible el alcance de la exención por categorías de los consorcios de transporte de línea regular, y con ese motivo, examinar la necesidad de cubrir también otros segmentos pertinentes del mercado mundial del transporte marítimo, especialmente el de los acuerdos de tramp que operan regularmente en rutas regulares y que son una característica de diversas operaciones comerciales especializadas (por ejemplo, buques frigoríficos convencionales, transporte de madera y transporte especializado de automóviles y de carga rodada).

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Informe Fearnley (2007): los autores de este informe han llegado a la misma conclusión.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento recíproco de los certificados de navegación expedidos para los barcos de la navegación interior» (Versión codificada)

COM(2008) 37 final — 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

El 13 de febrero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento recíproco de los certificados de navegación expedidos para los barcos de la navegación interior» (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 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo de 2008), decidió por 121 votos a favor y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

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 sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican la Directiva 67/548/CEE y el Reglamento (CE) nº 1907/2006»

COM(2007) 355 final — 2007/0121 (COD)

(2008/C 204/13)

El 13 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta 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) nº 1907/2006»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de febrero de 2008 (ponente: Sr. SEARS).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

mías menos desarrolladas en sus esfuerzos por proteger la seguridad y la salud de los trabajadores y consumidores.

1.1 En representación de sus Estados miembros, la ONU propuso el denominado «Sistema Armonizado Mundial» (SAM) para los criterios y procesos utilizados en la «clasificación, etiquetado y envasado de productos químicos». Con este sistema se pretende apoyar el comercio mundial y ayudar a las econo-

1.2 El CESE apoya enérgicamente este objetivo de armonización global, la forma y el fundamento jurídico de la legislación de aplicación propuesta por la Comisión y el calendario que ésta

presenta para su aplicación por los fabricantes y proveedores, que ha de coincidir con el primer plazo importante para el registro de sustancias de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1907/2006 (Reach).

1.3 El CESE también se muestra de acuerdo con el análisis de la Comisión en el sentido de que, a pesar de que los cambios en el sistema desarrollado en la UE durante los últimos 40 años son inevitables y gozan de un apoyo general, los beneficios a corto plazo en la UE serán probablemente insignificantes y los costes potencialmente altos. En consecuencia, el CESE estima que debería haberse prestado mayor atención a estas circunstancias, bastante inusuales, en el análisis de impacto inicial. A falta de beneficios globales importantes, cualquier ampliación o modificación de la legislación vigente que no sea absolutamente esencial para aplicar la propuesta de la ONU debería acompañarse de una justificación aparte relativa a la salud, la seguridad o la economía. Sobre todo, no se deben escatimar esfuerzos para garantizar que las normas actuales no se ponen en peligro durante el periodo de transición inevitablemente largo entre estos dos sistemas en buena medida equivalentes. Una campaña de sensibilización en los puntos de venta será indispensable.

1.4 El CESE también estima que, en vista del calendario muy apretado y de la necesidad de limitar los costes iniciales, existe un margen de flexibilidad para la propuesta y su aplicación inmediata. Ha llevado muchos años desarrollar el actual sistema hasta un punto en el que protege de manera apropiada la salud y la seguridad de los trabajadores y los consumidores en la UE, y es probable que con el nuevo sistema armonizado mundial ocurra lo mismo. No obstante, resulta fundamental que tanto la ONU como la Comisión prevean recursos suficientes a largo plazo para asegurar que el proceso de armonización continúa — y que éste acabe por extenderse a la clasificación y etiquetado específicos de productos comercializados a gran escala, y no limitarse solamente a los criterios en que están basadas estas clasificaciones.

1.5 El CESE observa con preocupación la longitud de esta propuesta, por sí misma y conjuntamente con propuestas recientes como la de Reach, los otros muchos elementos de la legislación de la UE con las que ambas interactúan y la cantidad creciente de notas orientativas que en la actualidad se consideran necesarias. Es fundamental un nuevo enfoque si se quiere evitar que la industria europea (por no hablar de los procesos de supervisión y modificación de la legislación) quede dañada de manera irreparable. Sencillamente, no es razonable asumir que cualquiera, desde el propietario de la más pequeña PYME hasta los grupos generalmente mayores de funcionarios responsables que integran una autoridad nacional competente, tenga que remitirse de manera ordinaria a una documentación interrelacionada sobre estas cuestiones que por sí sola suma más de 20 000 páginas. Hay que encontrar un método mejor.

1.6 En este mismo orden de cosas, el CESE lamenta la ausencia de definiciones fundamentales y, en particular, que se haya pasado de utilizar la palabra «preparados», que tiene un significado toxicológico específico, a «mezclas», que no lo tiene. La ausencia continuada de una definición comunitaria de «producto químico» como sustantivo o adjetivo sigue dando pie a la confusión de trabajadores, consumidores, gestores y legisladores. Esta propuesta pretende ser neutra y no problemática en su contenido, y brinda una gran oportunidad para corregir los

errores a nivel de detalle. Esto ocurre ya en los anexos técnicos. Se debería abordar sin demora la elaboración de un conjunto normalizado de definiciones, aplicables en toda la legislación conexas, que pueda llevar en último término a elaborar un glosario de palabras clave en todas las lenguas, y determinar las que significan lo mismo (probablemente «producto químico», «sustancia química» y «sustancia») y las que tienen significados diferentes o no están relacionadas (por ejemplo, «objeto» y «producto»). También deberían identificarse y evitarse las confusiones o asociaciones culturales, en algunas lenguas, con las palabras inglesas *substances* (utilizada para referirse a drogas, alcohol o tabaco) y *chemicals* (para indicar actividades terroristas o ilegales de otro tipo).

1.7 Además, el CESE señala el peligro doble de la clasificación y el etiquetado excesivos, que acaban reduciendo el impacto de advertencias absolutamente fundamentales, y de depender de las etiquetas como única fuente de información tanto para trabajadores como consumidores. Ciertamente, se debe incluir la información clave. Los vínculos con otras fuentes fácilmente disponibles también son importantes. La utilización creciente de la compra por Internet y la investigación en red sobre los beneficios y riesgos de determinados productos sugiere la necesidad de seguir trabajando en la materia. No es con largas listas de nombres normalizados y poco comunes de componentes de mezclas complejas como mejor se atiende a las necesidades del personal de respuesta a emergencias y de los centros toxicológicos. Las indicaciones de riesgo global de un producto y de las precauciones que han de tomarse, juntamente con los datos de un centro con el que ponerse en contacto las 24 horas del día son la mejor protección para cualquier persona afectada. En casos particulares en que se trata de productos con fórmula registrada, este enfoque también protege al fabricante, como en la actual legislación.

1.8 El CESE observa que no se propuso la introducción de una etiqueta para las cantidades a menudo muy pequeñas que se trasladan entre laboratorios para fines de estudio académico o de I+D de empresas. Este tipo de etiqueta se podría añadir al conjunto de etiquetas propuestas por la ONU sin dificultad alguna, y ello es preferible a la excepción extremadamente restrictiva, desproporcionada y costosa propuesta en la actualidad.

1.9 Por último, el CESE señala que cada vez será más necesario revisar la calidad de los datos utilizados y las decisiones adoptadas en las diferentes jurisdicciones en todo el mundo. Con toda probabilidad, la presión para alcanzar un acuerdo sobre los resultados de la clasificación, y no sólo sobre los criterios y procesos que llevan a ellos, continuará. Las necesidades y ventajas globales de una medida de esa naturaleza son bastante más fáciles de comprender.

2. Introducción

2.1 La propuesta examinada tiene por objeto armonizar la actual legislación de la UE con un modelo recientemente aprobado por la ONU en favor de un «sistema armonizado mundial» para la clasificación, etiquetado y envasado de materias primas, productos intermedios y acabados definidos como «peligrosos» y calificados, de maneras diversas, de «productos químicos», «sustancias», «mezclas» o «preparados». La legislación europea,

que data de 1967, será sustituida. Habrá que modificar numerosos Reglamentos y Directivas, incluido el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (Reach), actualmente en fase de aplicación. A más largo plazo, los efectos en la UE deberían ser positivos siempre que se puedan contener los costes y obtenerse algunos beneficios más bien modestos. En todas partes la propuesta debería facilitar el comercio mundial y mantener a la vez altos niveles de protección para la salud humana y el medio ambiente.

2.2 La Directiva, vigente desde hace 40 años, que debe reemplazarse es la Directiva sobre sustancias peligrosas 67/548/CEE, que, en general, se considera el primer componente de la legislación paneuropea sobre «productos químicos» y cuyo objeto es, sobre todo, proteger la seguridad de los trabajadores. Esta Directiva, juntamente con sus numerosas Directivas de modificación y las adaptaciones al progreso técnico, ofrece actualmente a los fabricantes y comercializadores, trabajadores, distribuidores y consumidores un sistema armonizado, dentro y fuera de la UE; éste regula la *clasificación de «sustancias peligrosas»* mediante la utilización de pruebas específicas con arreglo a parámetros acordados y criterios de peligrosidad; su *etiquetado* apropiado utilizando una serie limitada de pictogramas y expresiones normalizadas que permiten definir los posibles riesgos y recomendar procedimientos para un manejo seguro, y su *envasado* para proteger a los usuarios cotidianos y a los grupos vulnerables, en especial a los niños pequeños.

2.3 Veintiún años después de que se aprobara la Directiva 67/548/CEE, la Directiva 88/378/CEE sobre preparados peligrosos amplió el proceso de las «sustancias» (una lista relativamente limitada de «elementos químicos y sus compuestos») a la lista teóricamente infinita de «preparados» («mezclas compuestas de dos o más sustancias»). Al reconocer que las pruebas con animales no son deseables o resultan imposibles a tal escala, la Directiva introdujo por primera vez en el Derecho europeo una relación teórica entre los peligros conocidos o determinables de las sustancias que los componen y el riesgo más probable de la mezcla final, que podría aplicarse para clasificar, etiquetar y envasar el preparado sin necesidad de realizar más pruebas.

2.4 Dado que la gran mayoría de los productos vendidos a los consumidores son efectivamente «preparados» (o incluso «objetos»), esto fue un importante paso adelante para garantizar la seguridad del consumidor para los productos aún no cubiertos por Directivas específicas y más restrictivas, por ejemplo, las que se aplican a la venta de pesticidas, detergentes o cosméticos. La Directiva 1999/45/CE modificó de manera significativa la Directiva de 1998.

2.5 Las Directivas arriba mencionadas, juntamente con la Directiva de apoyo sobre las fichas de datos de seguridad (91/155/CEE), modificada también posteriormente, han sido los pilares de la protección de los trabajadores y consumidores en la UE. Están estrechamente relacionadas y aportan su contribución fundamental a prácticamente todo el resto de la normativa de la UE relativa a la protección de la salud humana, la seguridad y el medio ambiente. Se precisa una actualización permanente para reflejar los cambios en el ámbito de aplicación, la tecnología de fabricación, los métodos de prueba empleados, la disponibilidad del producto y su posible uso, así como para reflejar los últimos conocimientos científicos de las consecuencias de los mismos y de las vías de atenuación de los efectos no deseados.

2.6 Es igualmente importante que estas Directivas persiguen los objetivos del mercado interior en la medida en que intentan establecer un Mercado Único en la UE para los distintos productos afectados. Ya se trate de materias primas, de productos naturales o sintéticos, de productos intermedios o de flujos de residuos, de productos acabados o de objetos, los productos pueden importarse o ser comercializados de manera segura en y entre los Estados miembros siempre que se ajusten a éstas y a las demás normas pertinentes de la UE.

2.7 En 2001 la Comisión Europea lanzó el Libro Blanco titulado «Estrategia para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos». Éste se materializó el pasado año en la adopción del Reglamento (CE) n° 1907/2006, conocido también por la denominación «Reach», cuyas siglas responden a «registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos». La Directiva 2006/121/CE, publicada y aprobada de manera paralela, introdujo modificaciones suplementarias a la Directiva 67/548/CEE para armonizar a ambas. Probablemente, este proceso continuará a medida que más datos estén disponibles o cambien las necesidades legislativas.

2.8 Todas estas normativas mencionadas afectan y se refieren a la fabricación, distribución y comercialización de los productos especificados en la UE y al comercio entre la UE y sus socios de importación y exportación. De manera inevitable, en el mismo periodo de tiempo se han desarrollado sistemas similares, aunque no idénticos, en una serie de economías en todo el mundo con las que la UE tiene relaciones comerciales regulares, a través de una multiplicidad de empresas grandes, medianas y pequeñas establecidas dentro y fuera de sus fronteras.

2.9 Otros países, en general menos desarrollados en cuanto a sus economías y estructuras legislativas, han reconocido la necesidad de un sistema de esa naturaleza para la clasificación, etiquetado y comercialización de «sustancias peligrosas», pero están a la espera de un acuerdo sobre un modelo reconocido a escala mundial que pueda aplicarse a nivel local.

2.10 Al reconocer, a principios de los años noventa, que estos sistemas nacionales o regionales desarrollados a nivel local, a pesar de ser esenciales para la protección de la salud humana, la seguridad y el medio ambiente, podrían asimismo constituir barreras al comercio mundial, la ONU intentó desarrollar una propuesta de Sistema Armonizado Mundial (SAM) para la clasificación, envasado y etiquetado de productos químicos y para el suministro de fichas de datos de seguridad. En el sector de los transportes ya existían modelos para esta armonización, en especial en cuanto a los peligros físicos y la toxicidad aguda.

2.11 En el capítulo 19 del Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992, se autorizó desarrollar este enfoque más amplio. Está previsto que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Subcomité de Expertos en Transporte de Mercaderías Peligrosas de las Naciones Unidas (UNSCETDG) realicen aportaciones técnicas.

2.12 Tras casi una década de trabajo, los representantes de los cerca de 160 Estados miembros de la ONU que presentaron contribuciones alcanzaron un acuerdo sobre el contenido técnico del nuevo SAM en diciembre de 2002. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMD5) celebrada en Johannesburgo en septiembre de ese mismo año animó a sus países signatarios a «aplicar el SAM lo antes posible, de modo que el sistema fuera plenamente operativo en 2008». El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó en julio de 2003 el SAM de la ONU, que ahora incluía el objetivo de 2008 como fecha de aplicación. Representantes de los 27 Estados miembros de la UE, ya ampliada, firmaron estos acuerdos.

2.13 En 2004 se adoptó una serie de modificaciones a la propuesta original de la ONU, que se incluyeron en las recomendaciones en favor de «un Sistema Armonizado Mundial (SAM) de clasificación y etiquetado de productos químicos» publicado por la ONU en 2005. Este documento de 540 páginas, junto con sus revisiones posteriores, ha pasado a llamarse habitualmente «Libro Púrpura» por el color de su portada. Los detalles de los progresos realizados con miras a la fecha objetivo de 2008 para 65 países, incluidos los 27 de la UE, están disponibles en el sitio web correspondiente de la ONU.

2.14 En 2006 la ONU decidió más modificaciones de carácter técnico y las incorporó en una edición revisada del Libro Púrpura publicada en 2007. Las propuestas incluyen, de manera inevitable para un proceso tan amplio y complejo de armonización global de los actuales sistemas, una combinación de criterios de prueba y parámetros antiguos y nuevos, pictogramas, fórmulas aprobadas y diseños de etiquetado. Se introdujo un enfoque modular para permitir que coexistan los diferentes puntos de vista y se alcance un acuerdo entre los países participantes (aunque utilizarlo en exceso eliminaría naturalmente muchos de los beneficios esperados).

2.15 El modelo propuesto por la ONU no tiene, sin embargo, la fuerza necesaria de ley, y los países que desean seguir sus recomendaciones precisan la legislación de aplicación. Para los Estados miembros de la UE, esto hace necesaria una propuesta de la Comisión.

2.16 La Comisión comenzó sus trabajos sobre una propuesta de aplicación en 2004, y en 2006 publicó un primer proyecto para un sistema de la UE que se ajusta al SAM. Los análisis de impacto se llevaron a cabo y se publicaron en ese mismo periodo. Una consulta de las partes interesadas realizada en Internet el tercer trimestre del año 2006, junto con una serie de preocupaciones expresadas por el Servicio Jurídico de la Comisión, llevó a una modificación importante de la propuesta original. Por último, la Comisión aprobó y publicó esta revisión en junio de 2007. Ya han comenzado las revisiones técnicas en el correspondiente Grupo de trabajo del Consejo. Como es habitual, se esperan ahora los dictámenes del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social (CESE) y del Comité de las Regiones.

2.17 Existe el deseo generalizado de que las actuales revisiones no demoren ni modifiquen de manera importante las propuestas de armonización. En general, se admite que los beneficios son difusos, afectan sobre todo al comercio internacional

y disminuirán si no se logra la armonización. Los costes en la UE (o para aquellos que comercian con la UE) aumentarán fuertemente si el calendario de aplicación difiere del que ya se acordó para Reach. Los beneficios para la salud, la seguridad o el medio ambiente se dejarán sentir en gran medida fuera de la UE, en países que actualmente no tienen sistemas eficaces propios.

2.18 La aplicación del SAM tendrá repercusiones en la legislación sobre el transporte de la UE y un conjunto de legislación comunitaria posterior asociada que afecta a los productos de consumo, el manejo de productos químicos para usos particulares, el control de productos químicos peligrosos, la salud y seguridad en el trabajo, los residuos y los productos fuera de uso. En caso necesario, se introducirán nuevas propuestas para cubrir estos ámbitos en los próximos años. Los servicios de la Comisión publicaron en agosto de 2006 una relación completa de normativas que probablemente se verán afectadas. En la actual propuesta se incluyen modificaciones al Reglamento (CE) nº 1907/2006 (Reach).

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta consta de tres «volúmenes» y siete «anexos». La versión inglesa suma algo más de 2 100 páginas. Si bien los elementos principales de la propuesta se exponen en el primer volumen, relativamente breve, de 64 páginas, a lo largo de todo el documento existe material nuevo, o interpretaciones nuevas o revisadas de material antiguo. Por consiguiente, hay que ver en la propuesta en su totalidad una pieza esencial de la legislación primaria nacional y de la UE, que afecta a legisladores, fabricantes, proveedores, distribuidores, comerciantes, trabajadores y consumidores, dentro y fuera de la UE.

3.2 En el Volumen II, que comprende el anexo I, figura la clasificación detallada y los requisitos de etiquetado de sustancias y mezclas peligrosas (154 páginas).

3.3 El Volumen III, que incluye los anexos II a VII, establece una serie de normas especiales para determinadas sustancias y mezclas, listas de nuevas indicaciones de peligro y consejos de prudencia, nuevos pictogramas de peligro, detalles relativos a la clasificación y etiquetado armonizados de determinadas sustancias peligrosas y un cuadro de traducción para ayudar a los usuarios a comprender los cambios de los requisitos de clasificación y etiquetado de la Directiva 67/548/CEE a los nuevos requisitos e indicaciones de peligro del Reglamento propuesto (430 páginas). Una ficha de financiación legislativa para el conjunto de la propuesta, requerida para una evaluación cabal de la misma, pero con poco valor o interés duradero como legislación primaria, se incluye o, tal vez, se oculta, al final de este volumen.

3.4 Los Volúmenes IIIa y IIIb comprenden los cuadros 3.1 y 3.2 como componentes del anexo VI del Volumen III antes mencionado. En su conjunto, estos volúmenes explican el cambio al nuevo marco normativo del anexo I de la actual Directiva 67/548/CEE, lo que representa casi 1 500 páginas en que se recogen las decisiones sobre clasificación y etiquetado de sustancias peligrosas específicas acumuladas en cuarenta años de evaluación de productos en la UE.

3.5 El análisis de impacto de la Comisión, que debe leerse en conjunción con lo indicado arriba, se basa en informes preparados por los consultores *Risk & Policy Analysts* y *London Economics*, y es relativamente breve (34 páginas).

3.6 La propuesta se presenta como un Reglamento de conformidad con el artículo 95 del Tratado CE para «establecer en el mercado interior condiciones uniformes para todos los proveedores de sustancias y mezclas, a la vez que un elevado nivel en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores».

3.7 En la propuesta se reconoce que el ámbito de aplicación de la legislación actual de la UE y el ámbito de la propuesta SAM de la ONU no son idénticos. Ambos difieren en detalle de los Reglamentos de transporte ya armonizados en gran parte en materia de clasificación y etiquetado. En esta propuesta los cambios se han limitado, en la medida de lo posible, a lo mínimo. En algunos casos se requerirán nuevas propuestas, en particular durante las fases de aplicación de Reach.

3.8 La propuesta adopta algunas definiciones y términos nuevos de la SAM de la ONU, especialmente la utilización de «mezcla» en vez de «preparado».

3.9 La propuesta reconoce que cualquier sistema nuevo de clasificación podría llevar a experimentar extensamente con animales de laboratorio. Deberían utilizarse métodos alternativos siempre que sea posible. Apparentemente, los experimentos con seres humanos y otros primates a efectos de esta clasificación se prohíben de manera expresa (dependiendo de la distinción jurídica y lingüística en las diferentes lenguas de la UE entre «*should not*» y «*shall not*», todavía no resuelta) en la propuesta de la Comisión (a pesar de que estos experimentos están autorizados en el sistema SAM de la ONU).

3.10 Se reconocen los problemas asociados a la clasificación de las «mezclas». Se especifican «principios de extrapolación» cuyo objetivo es facilitar la extrapolación de productos con probables efectos similares.

3.11 La propuesta establece la posibilidad de fijar nombres comunes más breves para las sustancias aisladas o como componentes de mezclas en caso de que las denominaciones formales definidas por la Unión Internacional de Química Pura y Aplicada (IUPAC) sobrepasen los 100 caracteres. Seguirán utilizándose los identificantes del producto (números y nombres) que facilita el *Chemical Abstracts Service* (CAS) de la Sociedad Química Norteamericana. De la actual legislación se mantiene el uso controlado de las denominaciones genéricas que identifican de manera correcta el riesgo probable sin poner en peligro ningún derecho de propiedad intelectual asociado con la composición precisa de la mezcla.

3.12 El periodo de transición necesario entre los dos sistemas se examina de manera pormenorizada. Se reconoce claramente que los nuevos criterios deben aplicarse primeramente a las «sustancias» y, más tarde, a las «mezclas». A fin de evitar cargas innecesarias a las empresas, no existirá la obligación para éstas de recuperar o volver a etiquetar productos (ya se trate de «sustancias» o de «mezclas») que ya se hallen en la cadena del

suministro en el momento en que la legislación pertinente entre en vigor.

3.13 Se exigirá a los Estados miembros que nombren autoridades responsables de que el Reglamento se aplique y se cumpla — y de establecer «sanciones proporcionadas para casos de incumplimiento» En la propuesta se señala que «es esencial la buena cooperación entre todas las autoridades competentes».

3.14 En principio, el Reglamento se aplicará a todas las sustancias y mezclas, salvo en el caso en que otra legislación comunitaria establezca normas más específicas. Los cosméticos, aromas, aditivos alimentarios, piensos y productos veterinarios, determinados productos sanitarios, los productos regulados por la normativa sobre aviación civil, transporte por carretera o ferrocarril así como las municiones (pero no los productos explosivos comercializados con fines decorativos, esto es, los artificios de pirotecnia) se excluyen de la aplicación de este Reglamento.

3.15 De conformidad con la propuesta, los residuos, tal y como se definen en la Directiva 2006/12/CE, no pueden clasificarse como «sustancia», «mezcla» u «objeto», con arreglo a las definiciones establecidas en este Reglamento y quedan, por lo tanto, excluidos de los efectos de éste.

3.16 Las aleaciones, no obstante, se definen como «mezclas», con arreglo al apartado 41 del artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1907/2006 (Reach) y, en consecuencia, se incluyen en este Reglamento, ya que, ciertamente, se trata de verdaderas «mezclas» (y no de «preparados») de sustancias presentes en la naturaleza como minerales metálicos en estado natural, minerales y extractos de plantas.

3.17 Los requisitos de etiquetado del actual sistema de la UE se han modificado en lo que respecta a la presentación y el contenido. Se sustituyen algunos pictogramas; otros se añaden por vez primera. Las actuales expresiones estandarizadas en materia de «riesgo» y «seguridad» se reemplazan por «palabras de advertencia», «indicaciones de peligro» y «consejos de prudencia».

3.18 Todas estas expresiones y palabras se definen en todas las lenguas oficiales de la UE y deben aplicarse, en caso necesario, en cada etiqueta, dependiendo del país en que el producto se venda. Se pueden utilizar múltiples lenguas, aunque el espacio disponible se está haciendo cada vez más limitado. (En algunos casos especiales podría requerirse la traducción suplementaria de etiquetas y documentación de apoyo a lenguas no «oficiales» que sean jurídicamente necesarias como el galés, o a otras como, por ejemplo, el ruso, el turco, el árabe o el hindi, a fin de satisfacer las necesidades de grupos autóctonos específicos o de inmigrantes).

3.19 En la propuesta se reconoce que el proceso de clasificación y, por ende, de etiquetado y envasado, supone una actualización permanente en la UE a medida que se va disponiendo de una nueva información o comprensión, o que van cambiando los métodos de prueba o los requisitos legislativos. El texto de la propuesta especifica los cambios que requieren acción y los procedimientos que se deben seguir.

3.20 Se prevé que el Reglamento entrará en vigor veinte días después de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Las sustancias deberían clasificarse, etiquetarse y envasarse con arreglo a la actual legislación hasta el 1 de diciembre de 2010 (para coincidir con los plazos de registro de Reach). Las mezclas deberían clasificarse, etiquetarse y envasarse con arreglo a la legislación actual hasta el 1 de junio de 2015. A partir de esa fecha, solamente se aplicará la nueva legislación.

4. Observaciones generales

4.1 En representación de todos sus Estados miembros, la ONU propuso el denominado «Sistema Armonizado Mundial» (SAM) para los criterios y procesos de clasificación, etiquetado y envasado de productos químicos. Los Estados miembros de la UE han acordado que el sistema debería aplicarse, idealmente, antes de que finalice el año 2008. La Comisión propuso la legislación de aplicación en la forma del Reglamento objeto de examen.

4.2 El CESE apoya expresamente el objetivo de armonización global, la forma y el fundamento jurídico de la legislación y el calendario propuestos por la Comisión para la aplicación, que ha de coincidir con el primer plazo importante para el registro de sustancias de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (Reach).

4.3 Además, el CESE observa que debe existir flexibilidad para gestionar los dos sistemas de forma paralela, en especial para las «mezclas» que a menudo son «mezclas» de «mezclas». En efecto, todas ellas tienen una vida definible y a veces larga de almacenamiento, que se mide en meses o incluso años. Es poco probable que la transición se complete según el calendario propuesto — pero, afortunadamente, esto no significa que el proceso sea ineficaz. A falta de este tipo de flexibilidad, los costes iniciales aumentarán y los beneficios a largo plazo previstos podrían no materializarse.

4.4 El CESE también observa y coincide con las observaciones introductorias del análisis de impacto de la Comisión en el sentido de que «a largo plazo, la aplicación del SAM habrá merecido la pena... pues los beneficios en cuanto a ahorros superarán los costes puntuales de la aplicación» ...aunque... «hay que frenar los costes de dicha aplicación, para conseguir beneficios netos ... en el futuro próximo, y evitar a las PYME costes y cargas administrativas innecesarios».

4.5 El CESE también toma nota de los puntos de vista expresados por la Comisión en su ficha de financiación legislativa en el sentido de que «la propuesta legislativa se refiere a la aplicación de un acuerdo internacional. Incluso una evaluación *ex-ante* negativa no tendría como resultado la presentación por parte de la Comisión de una propuesta legislativa, ya que no existen otras opciones políticas. Una evaluación *ex-post* negativa no llevaría a la Comisión a retirar su compromiso de aplicar el sistema decidido a escala internacional de clasificación y etiquetado».

4.6 Dicho claramente: la Comisión cree que su única opción era presentar la propuesta, independientemente de cuál sea el equilibrio calculado o real entre costes y posibles beneficios. El CESE se muestra de acuerdo en que, dadas las circunstancias, esto es realista, pero lamenta que el análisis de impacto, aunque

no sea clave para el proceso decisorio, no haya explorado en mayor medida los costes probables de la aplicación con miras a atenuar las consecuencias a la hora de redactar la propuesta. El hecho de que los mismos consultores (*Risk & Policy Analysts*) hayan preparado un análisis detallado (y contrapuesto) solamente para un sector afectado (determinados productos de consumo) sugiere que esto podría haberse hecho de manera más amplia y, ciertamente, más eficaz si se hubiera podido disponer de dinero, tiempo y voluntad. Al igual que ocurre con todos los procesos de armonización, los riesgos de que los costes se disparen y los beneficios desaparezcan son demasiado evidentes.

4.7 Por ejemplo, es difícil comprender por qué tiene que haber en absoluto beneficios para la salud, la seguridad y el medio ambiente en la UE como consecuencia directa de este cambio de un sistema que data de mucho tiempo atrás y que funciona plenamente a otro igualmente válido pero poco familiar. A corto plazo, la protección de los consumidores podría incluso verse perjudicada si los dos sistemas funcionan de manera paralela con palabras, formulaciones y pictogramas distintos. Un programa coordinado de educación y formación centrado en el sector minorista reduciría en alguna medida este riesgo.

4.8 Asimismo, existen dificultades conceptuales a la hora de comprender cómo se obtendrán plenamente los beneficios para el comercio mundial con unos países que aplican la propuesta de la ONU con diferentes calendarios e interpretaciones de los requisitos básicos. La temprana aplicación por parte de Japón y Nueva Zelanda ya ha dado pie a preocupaciones en Europa. La aplicación en los EE UU, con cuatro o cinco sistemas que funcionan actualmente de manera paralela, dista de haberse completado. Se seguirán requiriendo las diferentes versiones lingüísticas para los productos comercializados mundialmente, a pesar de que las fichas de datos de seguridad y los etiquetados exigidos están armonizados.

4.9 Por consiguiente, lo mejor que se puede decir es que estamos en el comienzo de un proceso de armonización global que refleja lo que ya ha tenido lugar en los Estados miembros de la UE y que en la actualidad exigirá el mismo nivel de recursos, sistemas y procesos de apoyo para seguir funcionando a escala mundial. Esto será una tarea poco familiar para la Comisión, por lo que tendrá que dedicar recursos suficientes para permitir los cambios, actualizaciones y adaptaciones inevitables a los progresos técnicos que hayan de realizarse en la propuesta actual de manera oportuna y eficaz. No está claro que la ficha de financiación o las propuestas de comitología y el posterior examen sean adecuados al respecto.

4.10 Se deberían dirigir a la ONU observaciones similares a fin de asegurar que la armonización completa, no sólo de los criterios de clasificación, sino también de las clasificaciones concretas definidas y utilizadas como base para el etiquetado y envasado posteriores de los «productos químicos básicos» comercializados mundialmente a gran escala (y, en su caso, de la mayoría de los productos de consumo comercializados mundialmente a gran escala) se lleve a cabo cuanto antes. En ambos casos, la cooperación estrecha y permanente entre los fabricantes de los productos y los legisladores correspondientes será fundamental.

4.11 En la UE la Comisión aún tiene que abordar el doble problema de tratar las numerosas interacciones, sólo definidas parcialmente, con la legislación «posterior» y reconocer y ajustar las necesidades de los sectores específicos, en particular para los productos de consumo. En la medida en que se supone que ambos sistemas son igualmente eficaces, debería ser posible cierto grado de flexibilidad que garantice que el amplio marco de la propuesta se pueda aprobar cuanto antes.

4.12 En un ámbito similar, los «trabajadores» (en el lugar de trabajo) y los «consumidores» (en un comercio minorista, cuando compran en línea o, más tarde, en casa) deberían, por supuesto seguir gozando del más alto nivel de protección posible en relación con la salud y la seguridad. Sin embargo, los dos entornos y las necesidades de información así como los servicios de apoyo disponibles para los interesados difieren en gran medida. La propuesta reconoce esto sólo de manera parcial. No existe la necesidad de un enfoque válido para todos los casos. Se deberían reconocer las evoluciones recientes en las pautas de compra de los consumidores, en particular mediante Internet. Deberían tenerse en cuenta las necesidades profesionales del personal de respuesta a emergencias, de los servicios de salud en primera línea y de los centros toxicológicos con relación al contenido de las etiquetas y la importancia de la información especificada.

4.13 Se debería reconocer la disponibilidad y el valor de otras fuentes de información además de las etiquetas, en particular para los consumidores, que pueden decidir con conocimiento de causa recurriendo a la asesoría de las organizaciones de consumidores o, en línea, a la mayoría de los fabricantes o proveedores. Por consiguiente, la afirmación contundente de la Comisión de que «la etiqueta es el único mecanismo de comunicación a los consumidores» es una simplificación excesiva. Para las personas que confían exclusivamente en la etiqueta, tal vez mucho después de la compra inicial, la necesidad de una información claramente centrada, comprensible y pertinente es fundamental. Para las demás, si desean profundizar en el tema, ya se puede obtener información adicional con arreglo a la actual legislación de la UE o las buenas prácticas comerciales. Las numerosas compras individuales realizadas únicamente por fidelidad a una marca funcionan en ambos sentidos: se puede asumir que un determinado producto es seguro simplemente porque es fabricado por la empresa X, y el valor de la fidelidad del consumidor a dicha empresa garantiza que sus productos mantienen efectivamente su nivel de seguridad, que se vuelven a concebir y producir, o se retiran si no es así. (Las recientes retiradas voluntarias globales, indudablemente caras, de juguetes y otros productos de consumo debidas al fracaso de los controles de calidad internos ilustran este punto con bastante claridad).

4.14 Para los trabajadores y toda persona que entra en un lugar de trabajo en el que los periodos de exposición son por lo general mucho más prolongados y en los que la necesidad de mantener los más altos niveles de salud y seguridad constituye una prioridad cotidiana para todos los interesados, los envases y las cantidades allí existentes son por regla general de mayor tamaño y las etiquetas pueden ser más detalladas. En este caso tampoco falta información suplementaria, una gran parte de la cual debe facilitarse de conformidad con la legislación de la UE

u otra antes o en el momento de entrega de una materia prima o un producto intermedio para su tratamiento posterior. En un documento informativo anterior del CESE sobre Reach (febrero de 2005), se mencionaba que un sitio web de los EE UU disponía de 1,4 millones de fichas de datos de seguridad; ahora cuenta con más de 3,5 millones — y afirma que añade unos 10 000 todos los días. La mayoría de los fabricantes y proveedores, así como algunas fuentes centralizadas, ponen a disposición las fichas de datos de seguridad relativas tanto a sustancias como preparados, presentadas en formato europeo y en las correspondientes lenguas nacionales, y, por supuesto, deben facilitarse a los consumidores en Europa antes de que se pueda realizar la entrega del producto. En la medida en que todos los fabricantes y proveedores deben presentarlas para todos sus productos y en todas las lenguas correspondientes, se requiere una cantidad muy grande de distintas fichas de datos, que deben actualizarse de manera periódica o cuando lo exija nueva legislación, como la aquí examinada.

4.15 En complemento de lo anterior, el *Portal eChem* recientemente lanzado por la OCDE (en junio de 2007) ofrece un acceso fácil a una serie de bases de datos de los gobiernos y agencias de sus Estados miembros, incluida la Oficina Europea de Sustancias Químicas, para la UE. Estas bases facilitan datos sobre decenas de miles de sustancias diferentes fabricadas y comercializadas en la UE y responden a una multiplicidad de acrónimos, por ejemplo, ESIS (UE), CHRIP (Japón), OECD HPV (OCDE), SIDS HVPC (PNUMA), HPVIS (EPA de los EE UU), INCHEM (IPCS), así como recursos de la UE mejor conocidos y utilizados periódicamente como, por ejemplo, IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS y EINECS, conjuntamente con sitios de sectores específicos como SEED, EUROPHYT, PHYSAN y CAT. Programas de apoyo coordinados a nivel mundial como *pharmacovigilance* y *cosmetovigilance* garantizan la consignación centralizada y rápida de cualquier efecto negativo de productos específicos. Conviene promover la ampliación a otros productos de uso corriente por los consumidores de estos programas de alerta temprana en los que participan conjuntamente la industria y los reguladores.

4.16 Es ciertamente una buena noticia que estas fuentes de datos existan y estén disponibles — y es incluso mejor si todo lo anterior puede realmente actualizarse, ficha de datos de seguridad tras ficha, historial del producto tras otro, para reflejar los cambios detallados necesarios con arreglo a las distintas aplicaciones nacionales o regionales del SAM y sin incurrir en gastos inaceptables para todas las partes afectadas — aunque, de nuevo, no está claro si esto se ha considerado plenamente en el análisis de impacto.

4.17 Esta abundancia de información en línea combinada con la amplitud de la legislación de aplicación se está haciendo pesada, pero también estimulante, desde un punto de vista jurídico e intelectual, para los reguladores y los usuarios por igual. El Reglamento (CE) n° 1907/2006 (Reach) suma, en su versión final publicada en inglés, 850 páginas. Se dice que los proyectos de ejecución Reach y las notas orientativas, que aún no han finalizado, sobrepasan las 10 000 páginas. Aún se desconocen su versión final y el posible estatuto jurídico. La propuesta SAM en debate tiene más de 2 000 páginas. Se requerirán otra vez

notas orientativas — a este Reglamento y para contribuir a la aplicación en los aproximadamente veinte actos legislativos importantes posteriores, incluida la Directiva 1996/82/CE (Seveso II), a los que afectarán. De este modo, las instituciones responsables y los órganos de la UE habrán producido o revisado en breve cerca de 20 000 páginas de legislación o material de apoyo solamente en esta materia. Es difícil ver en esto un modelo de legislar mejor — o el modo ideal de apoyar los objetivos de Lisboa — o de hacer valer ante los ciudadanos de Europa la idea de una UE gestionada centralmente, que les escucha y les apoya.

4.18 No obstante, si estos problemas de comunicación esenciales pueden superarse en el momento oportuno (probablemente, desglosando la legislación en los componentes esenciales de definiciones claramente establecidas y acordadas, los métodos de ensayo, los parámetros, los resultados, los procesos y procedimientos requeridos, etc., todos ellos publicados y actualizados separadamente según calendarios adecuados pero diferentes, y sin requerir en absoluto una publicación simultánea como legislación primaria), se lograrán ciertamente grandes beneficios. El SAM, que se basa en datos y es aplicable de manera general, debería poder afectar y orientar a todos los agentes que estudian los mejores métodos para proteger la salud humana, la seguridad y el medio ambiente — y los beneficios de esto podrían ser mucho mayores que el crecimiento más bien modesto del mercado internacional o del empleo local utilizados como justificación económica para la propuesta.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE toma nota del calendario apretado para la adopción del Reglamento propuesto, que obliga a que la aplicación tenga los mismos plazos que los definidos para Reach a fin de contener los costes iniciales únicos. Asimismo, el CESE señala que esto sólo es el principio de un proceso global que requerirá de todos los órganos que participen en él así como de las empresas y de otros agentes directamente afectados la realización de cambios continuos. En consecuencia, es obviamente necesario comprender y corregir el mayor número posible de problemas detectados, y aplicar los elementos principales de la propuesta con la mayor flexibilidad posible. Dado que se trata de sustituir un sistema de calidad y que ha dado muestras de funcionar bien por otro, es de esperar, igualmente bueno, los riesgos asociados a cualquier excepción específica para dejar un mayor margen de tiempo a la resolución de problemas son escasos.

5.2 A título de ejemplo: la preparación e inclusión de un «cuadro de traducción» a cargo del personal de la Comisión y de los expertos nacionales, del anexo 1 de la actual Directiva al anexo VI del nuevo Reglamento, a pesar de ser una guía útil para la transposición de los requisitos antiguos a los nuevos, ha pasado por alto todos los procesos debidos de revisión y autorización en los que se basaron en un principio las más de 1 000 páginas de decisiones. Si esto ha de convertirse en ley con efecto inmediato, se deben dedicar recursos a verificarla en detalle, en un momento en el que la mayoría de las empresas se hallan al máximo de sus posibilidades cumpliendo los requisitos de registro de Reach. Dado que a menudo la adopción de la legislación de la UE tiene lugar con alguno o todos los anexos aún vacíos, aquí se puede seguir un método parecido a fin de

mantener el calendario general. Esto también eliminaría los problemas de responsabilidad por la «traducción» o «transposición» de los requisitos que en su momento podría recaer, injustamente, en los servicios responsables de la Comisión. El hecho de que se declare que en este proceso se ponen de relieve muchos errores de la actual legislación, sobre todo por la introducción de las numerosas lenguas nuevas donde la «traducción» en su significado lingüístico normal es muy importante, sólo aporta un consuelo limitado. En vista de la magnitud de los datos, hay que asumir que al mismo tiempo se están introduciendo nuevos errores que sólo descubrirán en su momento el fabricante o el proveedor del producto.

5.3 Se pueden formular observaciones similares para todos los casos en que, sin la debida reflexión, el nuevo SAM aumente la severidad de las actuales clasificaciones y, por ende, del etiquetado, del envasado y, posiblemente, de otros efectos en virtud de la normativa conexa sobre transporte o legislación posterior. Este podría ser el caso, por ejemplo, de algunos productos de consumo de uso corriente, como los detergentes para la limpieza del hogar, para los que, al parecer, el nuevo SAM exige un etiquetado excesivo y poco razonable. Se cita el ejemplo frecuente de una frase como «al verter un detergente de uso corriente, el usuario debe quitarse todas sus ropas — y lavarlas en el mismo detergente», que sólo llevaría a desacreditar el sistema y sus instancias de aplicación, y no ciertamente al máximo nivel de la protección de la salud humana, la seguridad y el medio ambiente. Parece esencial utilizar de manera cuidadosa la excepción del artículo 30.1 con arreglo al cual «los consejos de prudencia claramente innecesarios no figurarán en la etiqueta».

5.4 Asimismo, preocupan los requisitos de una clasificación excesiva — una práctica que en algunas jurisdicciones pretende limitar la responsabilidad de los fabricantes pero que, de nuevo, no lleva realmente a proteger de manera apropiada a los trabajadores o consumidores. Concretamente, la actual propuesta no logra distinguir adecuadamente entre los productos potencialmente «irritantes» (esto es, que en algunos casos provocan rojeces temporales y reversibles o hinchazones de la piel) y los que son «corrosivos» (esto es, los que probablemente vayan a causar un daño en la piel posiblemente irreversible, por ejemplo por la acción de un ácido o de un álcali fuerte o por los efectos del oxígeno). El potencial de «lesión ocular» es, por sí sola, desde luego bastante más frecuente y, en algunos casos, más grave, y puede resultar en ceguera, por lo que debería definirse cuando se presente con un símbolo apropiado y fácilmente reconocible. Todo esto se agrava con las restricciones impuestas o voluntarias a la experimentación con animales para probar los productos, para las que en la actualidad se está cerca de hallar un criterio final revisado y cuyo etiquetado y envasado para las ventas al consumidor dependerá de la clasificación adoptada. En la medida en que los productos afectados de esta manera probablemente serán excepciones más que la regla, las exenciones a corto plazo deberían permitir la introducción sin demora de la propuesta en su totalidad.

5.5 El etiquetado excesivo también tiene efectos secundarios no deseados en relación con el envasado, ya que se ha probado que los cierres de seguridad para niños son igualmente difíciles de abrir para personas mayores o enfermos. Por norma general,

vale más contar con consejos sobre el almacenamiento y el uso cuidadosos de los productos de uso corriente que con instrumentos que los hacen inaccesibles a los usuarios o que llevan a que los envases se dejen abiertos o que sus contenidos se trasladen a otros envases alternativos menos seguros. Con la ayuda de un etiquetado útil, del sentido común y de la observación diaria, los consumidores comprenden que productos como los productos de limpieza para el horno y los desagües deben manipularse con gran cuidado. En la mayoría de los casos, los usuarios también son perfectamente capaces de manejar sin sufrir daños el detergente en polvo o las pastillas sólidas del lavavajillas. Etiquetar como «corrosivos» estos productos y utilizar la palabra clave «PELIGRO» no es de gran utilidad y, de nuevo, hace peligrar todo el proceso.

5.6 Los ejemplos mencionados también cuestionan hasta qué punto los diferentes pictogramas nuevos (y viejos), palabras clave y fórmulas empleadas se han contrastado con la percepción de los distintos públicos en todo el mundo. Si bien es demasiado tarde para cambiar las actuales propuestas del SAM de la ONU, algunas formulaciones adicionales o las enmiendas propuestas podrían servir para mejorar su claridad. El Comité lamenta, en particular, que se haya perdido el símbolo, ampliamente reconocido, de la «cruz de San Andrés» en color negro sobre fondo naranja. Sustituir símbolos por otros que se reconocen fácilmente llevará un tiempo considerable, y los riesgos, en particular para los consumidores, aumentarán hasta que los nuevos símbolos se hayan establecido del todo. Por consiguiente, se deberían aplicar (y financiar de manera centralizada) cuanto antes programas de comunicación en las tiendas para ayudar a todas las personas que realizan cotidianamente compras de productos al por menor. Conviene seguir estudiando las necesidades de las personas que compran productos de consumo en línea, para los que el etiquetado es rara vez visible en el momento de la compra.

5.7 En cuanto a la identificación de los componentes de un preparado o mezcla, la propuesta requiere con razón el uso de números CAS (que en la actualidad abarcan más de 32 millones de sustancias orgánicas e inorgánicas con estructuras definidas parcial o totalmente, de las que 13 millones se han clasificado como comercializables, a menudo en cantidades muy pequeñas) y el uso de la nomenclatura IUPAC, los CAS u otras denominaciones para completar la identificación. No obstante, conviene señalar que estas denominaciones se han creado para definir estructuras, no para determinar peligros o riesgos, y que, en la medida en que no existan los antídotos específicos, su utilidad es escasa para el personal de respuesta a emergencias o en los centros toxicológicos. Sin embargo, la elección entre provocar vómitos o neutralizar los efectos en el estómago puede ser determinante a la hora de prestar los primeros auxilios a un usuario afectado. El contacto posterior con el fabricante los siete días de la semana, a cualquier hora del día o de la noche, para un consejo más concreto, puede revelarse igualmente determinante. Es éste, más que la denominación química científica o la estructura molecular de uno o más componentes de una mezcla compleja, el tipo de información que debería incluirse en la etiqueta para su uso en caso de emergencia.

5.8 De esto se desprende que cuando la denominación de un componente específico, en la medida en que se haya definido su estructura química por completo, tenga valor sólo para un competidor, con la consiguiente pérdida de los derechos de propiedad intelectual para el primer fabricante, deberían mante-

nerse las salvaguardas establecidas en la actual Directiva sobre los preparados. En general, esto es un problema solamente para los «fluidos de alto rendimiento», como los aceites lubricantes y otros preparados de alta tecnología, a los que el consumidor suele estar poco expuesto y cuyos peligros generales son manifiestos independientemente de cuáles sean los componentes específicos presentes.

5.9 Todo esto plantea igualmente el problema de la propuesta de utilizar la palabra «mezcla», que debería referirse únicamente a un sistema de sustancias que se puede separar por medios físicos, para distinguirlo de un «compuesto» o una «sustancia» (que no pueden separarse). En este punto, la definición parece agrupar una serie de sistemas de materiales muy diferentes (minerales en estado natural, minerales, concentrados y extractos de plantas) con «preparados», concepto que contiene la idea fundamental de una mezcla de componentes conocidos creada deliberadamente para la que el peligro del producto final se puede determinar en grado razonable. Naturalmente, las aleaciones (y los cristales) no entran en ninguna de estas categorías, por lo que deberían regularse separadamente y de manera más apropiada, tanto aquí como en Reach. Tampoco está claro por qué se excluye como categoría a los flujos de residuos, a pesar de que en algunos casos se han incluido en el catálogo EINECS como «sustancias» bajo los epígrafes de «fangos» y «lodos». Esto parece implicar que una mezcla de mineral en su estado natural debe clasificarse (sin propósito evidente, ya que no es probable que los consumidores tengan contacto con él y no es posible hallar ningún sustituto), mientras que la chatarra o la mezcla de papel recuperado, que deben tratarse «tal como son» mediante procesos continuos y operaciones de reciclado, se han excluido. Conviene tratar todos los productos mencionados de manera segura en el lugar de trabajo, pero no es ésta la idea principal de la clasificación; en efecto, estos productos se etiquetan o envasan muy rara vez. La normativa específica sectorial o relativa al lugar de trabajo ofrece por lo general una mejor protección al respecto.

5.10 Al margen de cuáles sean las definiciones, éstas deberían incluirse de manera íntegra en esta propuesta, sin tomarse únicamente del SAM o necesitar una referencia a otros documentos. Esto sería una buena oportunidad para definir la palabra inglesa *chemical* («producto químico») por primera vez, tanto como sustantivo como adjetivo. Si equivale a «sustancia», lo que probablemente es el caso, se debería clarificar. Esto también arrojaría luz al ámbito de aplicación de esta y otras Directivas y Reglamentos que se aplican de manera mucho más amplia que a los productos de la industria calificada, de manera más precisa, de «industria química». Asimismo, aclararía que la traducción del sustantivo inglés *chemical* como «producto químico» en lenguas que no cuentan con una palabra equivalente no implica la existencia de «productos no químicos» alternativos (¿y, probablemente, no tóxicos?). Es de esperar que esto podría reducir el uso de frases bienintencionadas pero sin significado como, por ejemplo «la mayoría de los artículos contienen productos químicos» ⁽¹⁾ (¿qué contiene el resto?), o «los productos químicos se utilizan en prácticamente todos los lugares de trabajo» ⁽²⁾ (¿qué podría utilizarse si no en otros lugares de trabajo?). Naturalmente, el CESE comprende que cualquier definición que se utilice debe ser coherente con toda la legislación. No obstante, el CESE no acepta que una normativa sea mucho más «importante» que otra (o, si lo es, la propuesta

⁽¹⁾ De las «Respuestas a preguntas frecuentes» (Reach) de la Comisión.

⁽²⁾ De las notas orientativas sobre esta propuesta, destinadas a los eurodiputados y elaboradas por el Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA) del Reino Unido.

examinada pertenece a este tipo) y, ciertamente, tampoco acepta que todas las partes interesadas deban leer la totalidad de la legislación relacionada solamente para determinar lo que una palabra significa o no. Esto tiene su importancia ya que la traducción a distintas lenguas crea diferencias que no existían en el original — o elimina distinciones capitales. Por ejemplo: la palabra «producto» se utiliza aquí en un sentido neutro para los bienes que pueda comprar un consumidor o hayan de utilizarse en el lugar de trabajo, y no pretende en absoluto ser sinónimo de la palabra «objeto», que tiene un significado especial en la legislación de la UE y de otro tipo. Esto está suficientemente claro en inglés pero podría estarlo menos en otras lenguas. Independientemente de cuál sea la situación, se debe mantener la distinción. Además, se deberían identificar y evitar otras confusiones lingüísticas y culturales. Por ejemplo: en Europa tal vez habría que entender que un «entorno libre de sustancias» se refiere al espacio exterior. En los EE UU esta expresión remite a escuelas en las que se prohíbe beber alcohol y fumar. En la prensa popular de muchas culturas se asume que cualquier persona cuyas manos o ropas presenten huellas de «productos químicos» es un terrorista.

5.11 En cada caso, se debe aclarar a todos, incluido el público general, qué significado específico pretenden manifestar las distintas palabras. La prohibición del uso de la palabra «peligro» en asociación con la palabra «atención» podría ser interesante para los expertos en etiquetado, aunque ambas palabras se utilizan a menudo juntas en otro tipo de comunicaciones destinadas a reducir el riesgo. Debería advertirse claramente los casos en que los términos ingleses *dangerous* y *hazardous*, traducidos a todas las lenguas de la UE (y sus socios comerciales), tienen significados diferentes. Es ciertamente difícil diferenciarlos en inglés. El uso de abreviaturas inglesas como *m-factors* (factores multiplicadores), válidas solamente en las traducciones a lenguas en las que «multiplicadores» (*multiplying* en inglés) comienzan por la letra «m» deberían evitarse. (El hecho de que, de conformidad con la actual legislación, se haga referencia constante a frases «R» y «S», por, respectivamente, riesgo (*risk*) y seguridad (*safety*), indica únicamente que la normativa se ha redactado en inglés y las necesidades de los usuarios de las demás lenguas se han tenido poco en cuenta).

5.12 En cuanto al ámbito de aplicación global de esta propuesta y para evitar ahogar el proceso en datos sobre los numerosos millones de sustancias transferidas en cantidades pequeñas o, incluso, mínimas, sería útil contar con un límite basado en las ventas anuales, el tamaño o el peso del envasado, o la toxicidad conocida. Asimismo, una etiqueta adecuada para el traslado, generalmente entre laboratorios, de cantidades muy pequeñas como muestras destinadas a I+D para indicar que «el producto no se ha probado o clasificado» y «es exclusivamente para usos profesionales» sería una novedad muy útil en la gama de etiquetas actualmente disponibles. (La nueva propuesta alter-

nativa de excluir «las sustancias y mezclas destinadas a la investigación y el desarrollo científicos» pero solamente bajo condiciones que asuman que tienen «efectos de mutagenicidad en células germinales, carcinogenicidad o toxicidad para la reproducción» es inadecuada y debería suprimirse. No existen pruebas que sugieran que los peligros en los laboratorios requieren un tratamiento prioritario o que, contrariamente a las expectativas ordinarias, toda persona que trabaje en un laboratorio corre riesgos por desconocimiento. No obstante, si se demuestra que esto es así sería mejor introducir modificaciones en la legislación de la UE sobre las buenas prácticas de laboratorio).

5.13 Asimismo, se debería velar por garantizar que la clasificación y el proceso de etiquetado propuestos reflejen íntegramente, como en la actualidad, las propiedades peligrosas de las distintas sustancias y preparados o mezclas, tal y como están comercializadas. Cualquier ampliación a valoraciones no regladas o informales sobre riesgos mínimos a cargo de fabricantes o proveedores que cubran los usos futuros posibles o esperados deberían eliminarse por ser incoherentes tanto con la legislación de la UE como con la propuesta SAM de la ONU.

5.14 En cuanto a garantizar su cumplimiento, elaboración de informes y sanciones por incumplimiento, la propuesta transfiere la responsabilidad no sin razón a los Estados miembros, con el requisito de que las disposiciones deben ser a este respecto «eficaces, proporcionadas y disuasorias» y que se notificarán a la Comisión en los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del Reglamento. Sin embargo, el CESE señala que, al igual que en la actual legislación, esta propuesta está encaminada a armonizar los criterios y procesos utilizados en todas las clasificaciones, pero no para armonizar los resultados de esta clasificación. De este modo, las sanciones serán probablemente poco importantes en cuantía, efecto y aplicabilidad, en comparación con el deseo de los fabricantes de proteger íntegra y adecuadamente a los trabajadores y consumidores de los que dependen sus empresas. Así las cosas, la viabilidad de la propuesta en su totalidad, juntamente con otras normativas como la de Reach, es crucial.

5.15 Por último, existirá la necesidad de evaluar la calidad de los datos recibidos de diferentes jurisdicciones para asegurar que éstos son comparables y pertinentes para definir los peligros intrínsecos de sustancias nuevas y complejas, incluidas las de composición desconocida o variable. Existen sistemas clasificatorios para esto, por ejemplo, el de la Sociedad para la Comunicación de Riesgos Químicos (*Society of Chemical Hazard Communications*). Además, también se disponen de datos sometidos a revisión *inter pares* en el Registro de Efectos Tóxicos de Sustancias Químicas (*Register of Toxic Effects of Chemical Substances*). Aparentemente, el proceso adecuado para hacerlo, probablemente en la ONU, no se ha definido del todo, o no se han puesto a disposición los recursos y presupuestos necesarios.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Indicaciones geográficas y denominaciones de origen»

(2008/C 204/14)

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 las

«Indicaciones geográficas y denominaciones de origen»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de febrero de 2008 (ponente: Sr. CAMPLI).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera de importancia estratégica profundizar y reactivar el debate sobre la política de calidad de la UE en su conjunto a partir de una simbiosis armónica entre las exigencias reglamentarias en el ámbito de la seguridad de los alimentos, los requisitos medioambientales y las preocupaciones sociales, también en relación con los objetivos de una posible marca de calidad UE, y la reglamentación encaminada a valorizar las especificidades productivas y alimentarias de los diferentes territorios de la Unión Europea basadas en normas más estrictas.

1.1.1 Con respecto a la eficiencia del sistema de indicaciones geográficas y denominaciones de origen, el CESE considera necesario:

- conseguir una mayor claridad y simplificación de los procedimientos de solicitud;
- reconocer para las actividades de control a entidades públicas o privadas, sólo si son independientes y acreditadas (con arreglo a las normas ISO/EN ⁽¹⁾ en relación con la acreditación de los organismos de certificación);
- introducir nuevas modificaciones en el marco normativo en materia de desacuerdos con el fin de prevenir o gestionar los problemas y evitar contenciosos judiciales largos y extenuantes, disponiendo, por ejemplo, que los Estados miembros tengan la obligación de actuar cuando se verifique un incumplimiento de las normas comunitarias ⁽²⁾, la creación de instancias de conciliación extrajudiciales, etc.

El CESE considera que estas disfunciones sólo se han tenido parcialmente en cuenta en la revisión que dio como resultado el Reglamento (CE) nº 510/2006 y deberán corregirse en la medida en que puedan plantear más problemas con la ampliación del sistema a los países extracomunitarios.

⁽¹⁾ *International Organisation for Standardization* (Organización Internacional de Normalización).

⁽²⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2008 (caso «Parmesan»).

1.1.2 En lo que atañe a la eficacia, el CESE propone que se tomen medidas para garantizar la necesaria reputación del producto en el mercado mediante el refuerzo de las organizaciones encargadas de la gestión de las indicaciones geográficas y la adopción de pliegos de condiciones bien definidos y creíbles, apoyados por acciones de control efectivamente independientes, eficientes y eficaces.

1.1.3 Por lo tanto, el CESE recomienda que el acuerdo necesario sobre los contenidos de los pliegos de condiciones se garantice en las solicitudes de registro mediante criterios precisos de representatividad de las asociaciones solicitantes, de modo que se pueda conseguir un consenso adecuado sobre aspectos complejos y controvertidos.

1.1.4 Asimismo, en lo que atañe a la eficacia, el CESE hace hincapié en que las indicaciones geográficas deben integrarse cada vez más entre los instrumentos fundamentales de desarrollo rural en los Estados miembros, enlazando de todas las formas posibles la adopción de las indicaciones geográficas y las acciones previstas en el segundo pilar, con referencia especial a los países de reciente adhesión y las zonas desfavorecidas en general.

1.1.5 Finalmente, en lo que atañe a la eficacia, el CESE considera que el sistema de indicaciones geográficas –entendido como una oportunidad de desarrollo rural– debe sintonizarse con las expectativas cada vez mayores de los consumidores, también las de carácter ético, social y medioambiental. Este planteamiento, si se traduce en una estrategia de asociación con otras zonas del mundo, entre otras formas mediante una apertura bien regulada y controlada a la importación de productos con indicación geográfica de los países en vías de desarrollo, podría ampliar los consensos sobre las denominaciones de origen y favorecer las negociaciones multilaterales.

1.1.6 En lo que atañe a la valorización de los productos con indicación geográfica, el CESE considera que debe reforzarse el apoyo a las acciones de promoción de las marcas comunitarias para aportar una mayor información a los operadores y una mejor comunicación con los consumidores, sobre todo en los países donde están menos desarrollados, con el fin de conseguir un incremento de las indicaciones geográficas, su difusión más homogénea en la UE y un aumento de la demanda del mercado.

1.1.7 En lo que atañe a la investigación y la divulgación de los conocimientos relativos al impacto del sistema en los territorios de la Unión y en los mercados, el CESE recomienda una divulgación adecuada y uniforme de los resultados de las fructíferas investigaciones efectuadas por los diversos servicios de la Comisión en todos los Estados miembros y entre todas las partes interesadas.

1.1.8 El CESE recomienda situar las negociaciones comerciales internacionales sobre las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen en el ámbito de una política de cooperación internacional más amplia. En este sentido considera necesario reactivar con más fuerza y convicción el paquete de negociación a nivel multilateral (extensión del artículo 23 del acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) a todos los productos con indicación geográfica, registro internacional, asistencia técnica a los países en vías de desarrollo), mientras prosiguen con eficacia en su propio contexto las negociaciones bilaterales.

1.2 Con especial referencia a los seis temas señalados por la Comisión como objeto de la futura revisión política (véase la 2720ª Sesión del Consejo de la UE, 20 de marzo de 2006) cabe señalar lo siguiente:

1.2.1 Primer tema: «Determinación de las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen protegidas como ingredientes». El CESE considera necesario definir de común acuerdo con todas las partes interesadas que forman parte de las asociaciones solicitantes (consorcios de protección, etc.) los criterios y los parámetros sobre el contenido de los ingredientes con indicación geográfica para poder utilizar la denominación de indicación y la denominación de origen sobre el producto acabado.

1.2.2 Segundo tema: «Utilización de instrumentos alternativos como las marcas para proteger indicaciones geográficas y denominaciones de origen». El CESE considera que el uso de marcas registradas para proteger las indicaciones geográficas fuera de la UE es, sin duda, una posibilidad interesante que, sin embargo, no puede ser la solución del problema de la protección internacional de las denominaciones, dado que se trata de una cuestión compleja (debido a la cantidad de países potencialmente interesados), costosa (y, por ende, sólo practicable por las grandes organizaciones comerciales con recursos financieros adecuados) y que no garantiza una protección plena.

1.2.3 Tercer tema: «Ámbito de aplicación de los productos recogidos en el reglamento, prestando especial atención a la sal, las hierbas mixtas, los artículos de mimbre y los condimentos». El CESE considera positiva la evolución del ordenamiento comunitario hacia la aceptación de solicitudes de certificación de origen también para productos que no son propiamente agrícolas (las sales, las hierbas mixtas, los artículos de mimbre, los condimentos, etc.), desde una perspectiva de valorización de la cultura rural de un territorio. Recomienda, al mismo tiempo, que estas solicitudes se extiendan a todos los productos agrícolas que aún no hayan sido tomados en cuenta.

1.2.4 Cuarto tema: «Determinación del origen de las materias primas». En un contexto general de acuerdos voluntarios interprofesionales entre todas las partes interesadas previsto en el procedimiento actual de solicitud de la denominación, el CESE recomienda que en el caso de las DOP se evalúen más atentamente los aspectos relacionados con el uso de las materias primas, considerando asimismo la obligatoriedad de que todas ellas procedan del territorio denominado.

1.2.5 Quinto tema: «Criterios utilizados para evaluar el estatus genérico de una denominación». El CESE, habida cuenta de los contenciosos que han tenido lugar hasta ahora, recomienda establecer unos instrumentos más detallados a fin de facilitar la identificación de la historicidad o la reputación de una denominación; por ejemplo, se podría crear una autoridad (un jurado) que actuase como filtro u organismo de control de las posibles denominaciones de origen ya existentes en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea u otras instancias de conciliación extrajudicial.

1.2.6 Sexto tema: «Proyección de los símbolos comunitarios que identifican las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen protegidas». El CESE considera que la unificación de las DOP y las IGP en una única marca puede plantear el riesgo de crear una desigualdad entre dos realidades igualmente válidas, efectivamente existentes y enraizadas en los diferentes territorios. Sin embargo, dada la necesidad de una comunicación más eficaz con los consumidores, se debería hacer una distinción gráfica más marcada que la actual entre DOP e IGP (por ejemplo con colores diferentes), mientras que para las demás marcas europeas (ETG, Bio) la diferencia se debería resaltar posteriormente (también con símbolos diferentes).

1.3 Por consiguiente, el CESE recomienda que cuando se reanuden los debates sobre la evolución de la PAC, hacia 2013, la estrategia global de la UE se base en una visión completa y orgánica de todos los retos que deberán afrontar la agricultura y la alimentación europeas: una política de mercado que deberá seguir siendo común y estar encaminada a contrarrestar los crecientes riesgos relacionados con las rentas debido a la volatilidad de los mercados agrícolas, cada vez más abiertos y mundializados; una política de desarrollo rural más fuerte e incisiva; una política de calidad concebida como un pilar fundamental para el futuro de toda la agricultura europea; y una política de recursos naturales y energéticos equilibrada y no episódica.

1.4 Por último, el CESE invita a los Estados miembros a que desarrollen su iniciativa encaminada a valorizar al máximo el sistema europeo de las IGP y las DOP, para promover mejor tanto los productos agrícolas de su territorio como el modelo agrícola europeo.

2. Introducción: el sistema europeo de indicaciones geográficas y denominaciones de origen. Nacimiento y evolución

2.1 Desde hace tiempo se observa en la sociedad civil europea un crecimiento progresivo y continuo de la sensibilidad de los consumidores por lo que respecta a las características de los productos agroalimentarios, que se traduce en una demanda de productos de calidad. La UE responde a esta demanda con una política normativa y de valorización de los productos agroalimentarios de calidad, en cuyo ámbito se incluyen tanto los aspectos de la seguridad alimentaria («paquete higiene», trazabilidad, etc.) como los de la especificidad de determinadas producciones (marcas de calidad: agricultura biológica, indicaciones geográficas). Ése es, por tanto, el sentido en que se entiende el término «calidad» en el presente dictamen.

2.2 En este contexto, la política europea ha desarrollado una reglamentación específica encaminada al reconocimiento de las especialidades locales vinculadas a un lugar de origen. A título de ejemplo, productos locales cuya calidad o reputación están asociadas a una zona o región específica de producción, o a las materias primas o los métodos de producción utilizados en una zona geográfica delimitada.

2.3 En los países europeos de la cuenca mediterránea, la protección de las denominaciones vinculadas al lugar de origen como modalidad de identificación de un producto alimentario se remonta a principios del siglo XX y se introdujo en un primer momento en el sector vinícola, extendiéndose después a otros productos agroalimentarios.

2.4 En 1992 la Comisión Europea adoptó por primera vez un marco legislativo común para las denominaciones de los productos agroalimentarios, aplicable a todos los Estados miembros de la UE. Esta nueva legislación transpuso definiciones, requisitos y procedimientos de legislaciones nacionales ya existentes, como se pone de manifiesto en la estrecha correspondencia entre el término comunitario *denominación de origen protegida*, el francés *appellation d'origine contrôlée*, el español *denominación de origen* y el italiano *denominazione di origine controllata*.

2.5 Se trata del Reglamento (CEE) 2081/92 relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, y el Reglamento (CEE) 2082/92 relativo a la certificación de las características específicas de los productos agrícolas y alimenticios.

Ambos reglamentos han sido reformulados recientemente con los Reglamentos (CE) n° 510/2006 y (CE) n° 509/2006 de marzo de 2006 respectivamente.

2.6 El Reglamento (CE) n° 510/2006 se refiere a la protección de las denominaciones de productos cuyo carácter específico viene determinado por su origen geográfico, es decir, las Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) y las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP).

2.6.1 Los productos con etiqueta DOP poseen características que resultan exclusivamente del entorno natural y de las competencias de los productores de la región de origen. Por consiguiente, en el caso de las DOP es necesario que todas las fases del proceso de producción –producción de la materia prima, transformación y preparación– se desarrollen en la zona interesada y que exista un vínculo muy estrecho entre las características del producto y su origen geográfico. El *huile d'olive de Nyons*, el *parmigiano reggiano* y el *Shetland lamb* son algunos ejemplos de DOP.

2.6.2 Los productos con el logo IGP también poseen una característica particular que los asocia a una región determinada, pero es suficiente con que sólo una fase del proceso de producción se desarrolle en dicha zona, mientras que, por ejemplo, las materias primas utilizadas pueden provenir de otra región. Ejemplos de IGP son el *Clare Island salmon*, la *arancia rossa di Sicilia* y la *Dortmund bier*.

2.7 El Reglamento (CE) 509/2006 se refiere a las Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG), cuyo logo se utiliza para los productos que presentan características particulares debidas a ingredientes o métodos de producción tradicionales y no al origen geográfico. Ejemplos de ETG son el *jamón serrano*, la *cerveza krieb* o el pan *kalakukko*.

2.8 Los Reglamentos (CE) 509/2006 y 510/2006 fueron aprobados por el Consejo de la UE el 20 de marzo de 2006. Durante esa misma sesión, la Comisión hizo una declaración sobre la futura revisión política del funcionamiento del Reglamento (CE) n° 510/2008 y de su futura evolución⁽³⁾.

2.9 La nueva legislación sobre las denominaciones de calidad ha simplificado de forma considerable el sistema. Antes, por ejemplo, los solicitantes presentaban la solicitud de registro a las autoridades competentes de su propio país, las cuales, tras haberla examinado, transmitían el expediente completo a la Comisión Europea, que realizaba un nuevo examen completo. Ahora son, en cambio, los Estados miembros quienes deben examinar las solicitudes en el marco de los reglamentos y las líneas directrices establecidas a escala comunitaria. La función de la Comisión se limita a un análisis de los principales

⁽³⁾ Véase el documento del Consejo de la UE n° 7702/06 ADD 1 (Adenda al proyecto de acta; 2720ª sesión del Consejo de la UE (Agricultura y Pesca) celebrada en Bruselas el 20 de marzo de 2006.

elementos, reagrupados en un *documento único* que se publica después en el DOCE. Otra novedad es que los productores de terceros países pueden enviar solicitudes de registro directamente a la Comisión. Por el contrario, antes las solicitudes debían pasar obligatoriamente por las autoridades nacionales, que no siempre estaban dispuestas o preparadas para examinarlas.

2.10 El 5 de febrero de 2007, la Comisión organizó una conferencia sobre la Certificación de la calidad de los alimentos, ampliando de forma considerable el abanico de temas que se pueden tratar (sistemas de certificación, sistemas de etiquetado) e incluyendo la cuestión fundamental de la sanidad de los alimentos, es decir, la calidad entendida como sistema de seguridad alimentaria de la Unión Europea. Precisamente, la primera conclusión de la Conferencia es la siguiente: Cualquier alimento (europeo) que se produzca en la UE o se importe responde a unas exigentes normas productivas de seguridad e higiene ⁽⁴⁾.

2.10.1 No obstante, cabe destacar que el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal, compuesto por representantes de la Comisión Europea y los Estados miembros, concluyó, el 20 de diciembre de 2004, que la trazabilidad no constituía un requisito «pertinente» para los alimentos importados. El CESE no está de acuerdo con esta afirmación.

2.11 En vista de los resultados y las conclusiones de la conferencia de febrero de 2007, la Comisión decidió elaborar un Libro Verde sobre la política de calidad de la producción agrícola europea, anunciado para octubre de 2008, en el que se prevé que el tema de las IG tendrá un peso considerable. Tras el Libro Verde podrán presentarse propuestas legislativas.

2.12 Al mismo tiempo, la Comisión (concretamente la DG Agricultura y Desarrollo Rural) está llevando a cabo una evaluación interna del sistema actual de protección de las indicaciones geográficas, cuyos resultados se esperan para julio de 2008.

2.13 En este contexto general, el CESE propone el presente dictamen de iniciativa que, sin embargo, no pretende analizar las múltiples facetas y problemáticas de la política de calidad abordadas en los puntos precedentes, sino centrarse en los aspectos de la eficiencia y la eficacia del sistema europeo de indicaciones geográficas y denominaciones de origen, y en la cuestión de las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales relacionadas con este tema.

2.14 Los trabajos realizados hasta ahora y la posición del CESE sobre este asunto se reflejan en el Dictamen de iniciativa sobre el tema «Valorización de los productos agrarios típicos de calidad como instrumento de desarrollo en el contexto de una nueva PAC» (Ponente: Sra. Santiago) ⁽⁵⁾. Por otra parte, en el Dictamen sobre «El futuro de la PAC» (ponente: Sr. Ribbe) ⁽⁶⁾, el CESE hace hincapié en la necesidad de orientar la agricultura europea hacia una producción segura y de alta calidad.

3. Observaciones generales

3.1 Aplicación y resultados del sistema: eficiencia y eficacia

3.1.1 El sistema puesto en práctica con el Reglamento (CEE) n° 2081/92 ha resultado eficiente en su conjunto. No obstante, desde el punto de vista funcional, el CESE desea llamar la atención de la Comisión sobre algunos puntos débiles constatados a lo largo del tiempo, más concretamente en los tres ámbitos siguientes:

- el procedimiento de aprobación de los pliegos de condiciones, a menudo demasiado lento e incompatible con las exigencias de los solicitantes (dificultad de planificación de las ventas, estrategias de comunicación, etc.) y, por tanto, perjudicial sobre todo para las denominaciones de origen potencialmente más penetrantes y visibles en el mercado;
- los controles, a veces confiados a entidades no siempre exentas de potenciales conflictos de intereses o que no demuestran la imparcialidad necesaria para desempeñar las funciones de control de forma independiente;
- los criterios de evaluación de las denominaciones, basados en la historicidad, la reputación y la difusión, así como la cuestión del eventual estatus genérico, suelen plantear problemas de sucesivas alegaciones o recursos tanto en el interior como en el exterior de la UE.

3.1.2 El sistema ha resultado eficaz en su conjunto. Los productos concernidos pertenecen prácticamente a todas las categorías de productos, vegetales y animales, frescos y transformados, bebidas, productos de la pesca, especias, etc., como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro, que recoge datos actualizados hasta diciembre de 2007, de los que se deduce que el número total de DOP e IGP ha llegado a 772. Si se analiza concretamente el número de productos registrados, por ejemplo en el periodo 2000-2006, las DOP han aumentado un 22 % y las IGP un 40 %, con un aumento medio total del 29 % en el plazo de sólo cinco años.

⁽⁴⁾ Véase: http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf

⁽⁵⁾ DO C 284 de 14.9.1998, p. 62.

⁽⁶⁾ DO C 125 de 27.5.2002, p. 87.

CUADRO I: Indicaciones y denominaciones registradas por la DG AGRI hasta el 15.12.2007 (http://ec.europa.eu/agriculture/qual/es/1bbaa_es.htm)

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Tot
Frutas, verduras y cereales	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Quesos	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Carne fresca (y despojos)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Aceites y grasas/Aceites de oliva	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Productos a base de carne	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Aguas minerales	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Pan, pastelería, bizcochos, golosinas, pasteles y otros productos de pastelería	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Otros productos de origen animal (huevos, miel, productos lácteos diversos, excepto mantequilla, etc.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Otros productos del anexo I (especies, etc.)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1 (*)	21
Cerveza	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	17
Pescados, moluscos, crustáceos frescos y productos a base de ellos	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	13
Aceites esenciales	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Gomas y resinas naturales	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Heno	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

(*) Café de Colombia

3.1.3 El sistema de las indicaciones geográficas ha sido objeto de estudios e investigaciones específicos (proyectos DOLPHINS 1999-2003 y SINER-GI 2004-2008 financiados por la DG Investigación) (?), que lo han analizado desde diferentes puntos de vista. Estos proyectos, que se sucedieron en el tiempo, han puesto de manifiesto importantes aspectos relativos a la eficacia de las indicaciones geográficas comunitarias.

3.1.3.1 A este respecto, el CESE subraya, en particular, la existencia de problemas relativos a la organización y la «gestión» de las indicaciones geográficas (el profesor Bertil Sylvander, del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias de París, y el profesor Filippo Arfini, de la Universidad de Estudios de Parma, han coordinado investigaciones y estudios específicos en la materia en colaboración con la Comisión Europea), que permiten señalar tres tipos de gestión:

- gestión «territorial», que privilegia la participación de todos los actores concernidos del territorio (instituciones, empresas, asociaciones, etc.);
- gestión «sectorial», que privilegia únicamente a los operadores del sector (el territorio es únicamente el «continente»);
- Gestión «corporativa», que privilegia únicamente a algunos operadores del sector, que pueden adherirse por razones puramente oportunistas.

Sin embargo, en aras de la eficacia cabe distinguir entre gestión «fuerte» y «débil», entendiéndose por «fuerte» una gestión que pueda garantizar la reputación del producto entre los diferentes usuarios y, en particular, los consumidores.

3.1.3.2 Por otra parte, el CESE subraya que el éxito comercial de las indicaciones geográficas sigue siendo marginal y sólo consigue ser significativo allí donde existen, en las fases previas, realidades bien estructuradas, con productos de alto contenido, y gestionadas por organizaciones capaces de crear redes de empresas y desarrollar estrategias comerciales eficaces. La transmisión de los contenidos y los valores cualitativos, y eventualmente territoriales, de un producto con una indicación geográfica resulta de hecho un factor determinante para el éxito de una denominación de origen. Naturalmente, la «historicidad» de una indicación geográfica ayuda en este sentido, pero no elimina la necesidad de acciones más incisivas de apoyo a las organizaciones y de comunicación.

3.1.3.3 No obstante, el CESE subraya que el peso y el valor económico y social del sistema de las indicaciones geográficas no pueden medirse únicamente con indicadores numéricos o estadísticos de participación en la producción bruta vendible, pues los efectos y la repercusión de las indicaciones geográficas en un determinado territorio o en la balanza comercial de un país y de la UE engloban una serie de aspectos de la realidad económica y social que van más allá del sector agrícola específico.

3.1.4 A juicio del CESE, un aspecto muy interesante de las indicaciones geográficas es la relación entre éstas y el desarrollo rural. Mientras que en un primer momento las marcas de origen se concibieron como instrumentos de protección del producto, a menudo se han ido convirtiendo en auténticas oportunidades de valorización de las características específicas culturales de toda una zona geográfica. Se comprende así fácilmente las oportunidades que podrá crear la extensión de las indicaciones

geográficas, también a productos de origen no agrícola, y en qué medida esta acción se enmarca en las orientaciones comunitarias establecidas desde hace tiempo en materia de desarrollo rural (Libro Verde de 1985; Comunicación sobre «El futuro del mundo rural» de 1988; Declaración de Cork de 1995).

3.1.4.1 El producto típico, en el marco de esta función de promotor cultural, puede y debe ser un motor de la reactivación económica de las zonas rurales, sobre todo de las zonas menos favorecidas. Pero no se debe considerar este aspecto únicamente desde un punto de vista comunitario. El CESE subraya que en el contexto del actual sistema europeo y de la posible utilización de las marcas comunitarias por parte de los países extracomunitarios, la asociación conceptual entre indicaciones geográficas y desarrollo rural y su consiguiente puesta en práctica resultan ser especialmente atractivas para los países en vías de desarrollo. En efecto, según algunas opiniones relevantes y autorizadas a nivel internacional (FAO, Banco Mundial), existe un paralelismo lógico entre el concepto de indicaciones geográficas y lo que en los países en vías de desarrollo se denomina «conocimiento local» o simplemente tradición. En esta dirección apuntan las guías de utilización de las indicaciones geográficas (según los procedimientos y las normas comunitarias) que la FAO y el Banco Mundial están elaborando y difundiendo en los países en vías de desarrollo.

3.1.5 A juicio del Comité, otro aspecto que no se debe pasar por alto es la repercusión positiva de las indicaciones geográficas en los aspectos medioambientales en los territorios donde se originan. En efecto, las producciones típicas están asociadas a prácticas de producción o de transformación basadas, en gran parte, en procedimientos que, en referencia a las tradiciones, prevén una escasa o nula utilización de medios técnicos potencialmente peligrosos para el medio ambiente o sistemas agrícolas no intensivos y, por tanto, favorables a la biodiversidad y la protección del paisaje y el medio ambiente.

3.1.6 En términos de eficacia también se deben tener en cuenta los posibles cambios que se pueden producir en el futuro. A juicio del CESE, ciertos indicios hacen suponer una posible evolución de situaciones que hasta ahora se consideraban inmutables. Por ejemplo, muchas industrias y cadenas multinacionales de distribución de alimentos han emprendido iniciativas para incluir en su oferta productos con indicación geográfica, superando en parte las políticas internacionales de marca y las estrategias de mercado global que hasta ahora habían puesto en cuestión la necesidad e incluso la legitimidad de las denominaciones de origen. Este fenómeno sienta un precedente de gran interés, cuya evolución podría ser muy importante para el desarrollo de las indicaciones geográficas.

3.1.7 En este contexto, algunos estudios ponen de manifiesto que ante la oposición de los Estados Unidos al modelo europeo de las indicaciones geográficas (debido a una realidad agroalimentaria muy diferente y unas estrategias comerciales a menudo opuestas) se está abriendo un hueco, impulsado por una evolución en la tipología productiva interna. Se empiezan a observar en el territorio norteamericano los primeros casos de empresas de producción que deben el éxito de sus productos a su procedencia y que ahora lamentan la falta de una protección adecuada. Cabe destacar el ejemplo de los vinos californianos de *Napa Valley* y, más recientemente, otros productos provenientes

(?) Véase: www.origin-food.org

de diferentes Estados de ese país y de Canadá (*Florida Orange, Bleuet du Lac Saint-Jean*), que afrontan prácticas de plagio de denominaciones y de distorsión de la competencia interna o límite.

3.1.8 Por último, el CESE destaca una tendencia generalizada por parte de los consumidores a conceder importancia al origen de los productos, una característica que influye en la elección de sus compras (véanse, por ejemplo, algunos resultados del proyecto europeo TYPIC — 2005 y DOLPHINS — 2002). Del mismo modo, los consumidores parecen dispuestos a pagar más por la certificación de los productos de origen considerados, por lo general, más seguros y de calidad superior. En este contexto se pueden considerar también los temas emergentes de la identificación del origen de las materias primas y la utilización de productos con IG como ingredientes en las preparaciones alimentarias.

3.1.8.1 No obstante, el CESE señala que el reconocimiento de los modelos de certificación europeos, sus logotipos y las etiquetas sigue siendo escaso y poco homogéneo. Una investigación del Centro Internacional de Estudios Superiores Agronómicos Mediterráneos — CIHEAM («Identidad y calidad de los productos alimenticios mediterráneos», París, 2007) revela que el 80 % de los ciudadanos europeos no ha oído hablar nunca de las DOP y el 86 % de las IGP. Sin embargo, cuando la misma pregunta se refiere a las denominaciones nacionales correspondientes (por ejemplo, *denominación de origen* en España o *appellation d'origine contrôlée* en Francia) el grado de conocimiento aumenta de modo significativo. Esta situación plantea un problema evidente de comunicación y promoción de cara a los consumidores a nivel comunitario.

3.2 El sistema europeo y las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales

3.2.1 Un interés estratégico

3.2.1.1 En septiembre de 2003, el desarrollo y el desenlace negativo de la Conferencia Ministerial de Cancún pusieron de manifiesto que a partir de ahora las negociaciones comerciales ya no son únicamente un foro de debate para tratar los precios y las tarifas con el fin de facilitar el acceso a mercados diferentes y recíprocos, sino que al mismo tiempo son el lugar donde se confrontan modelos de producción (es decir: historias, tradiciones y tipologías de producción y de alimentación). El conocimiento y la apreciación recíproca de las respectivas tradiciones de producción y alimentación constituyen un requisito previo indispensable para el éxito de las negociaciones comerciales.

3.2.1.2 Por lo tanto, cuando la Comunidad Europea participa en mesas de negociaciones comerciales, confronta su modelo social y económico específico con otros modelos legítimos. Por este motivo, el CESE considera que la fuerza y la credibilidad de las iniciativas negociadoras de la Unión Europea pueden resultar eficaces si forman parte integrante de una política de relaciones exteriores que incluya también las negociaciones sobre la protección de la propiedad intelectual y el comercio. Si se inscriben en este contexto, las políticas de calidad pueden configurarse como un sistema de normas compatibles con una concepción más amplia y general de la política de cooperación internacional que, en la actualidad, es cada vez más importante para la estabilidad del mundo.

3.2.2 El proceso normativo

3.2.2.1 Como es sabido, uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario es la libertad de circulación de mercancías en el mercado único europeo (artículo 23 del Tratado CE). Dicho principio ha tenido una difícil aplicación debido a la existencia de unas legislaciones muy diferentes en los Estados miembros. Por otra parte, esta diferenciación se sitúa históricamente en un marco de normas y acuerdos internacionales complejo, contradictorio y no armonizado, que resulta todavía más preocupante en el contexto de unos mercados globalizados. Por lo tanto, la necesidad de garantizar una competencia leal entre los operadores económicos en un mercado cada vez más abierto resulta cada vez más estratégica; a ello podría contribuir también una reglamentación coherente de las IG.

3.2.2.2 A nivel interno, se han dado importantes pasos hacia la armonización gracias al método jurisprudencial a través de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, basadas originalmente en el principio del reconocimiento mutuo.

3.2.2.3 En el plano internacional, el camino hacia un enfoque común en materia de indicaciones geográficas se inscribe en el marco de negociaciones y acuerdos para la protección de la propiedad industrial, en primer lugar, y después de la propiedad intelectual. De la Convención de París (1883, 169 Estados miembros), al Acuerdo de Madrid (1891, 34 Estados miembros) y al Acuerdo de Lisboa (1958, 23 Estados miembros) se reconoce el principio según el cual el producto está vinculado a un territorio, pero en un marco que sigue siendo en buena medida insatisfactorio por lo que respecta a la seguridad de las normas, los controles y la posibilidad de imitaciones fraudulentas.

3.2.3 ADPIC: punto de llegada y punto muerto de este proceso

3.2.3.1 El acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), de 1994, contiene una sección específica dedicada a las indicaciones geográficas:

- a) definición de las indicaciones geográficas (art. 22);
- b) normas de protección general de las indicaciones geográficas de todos los productos (art. 22.2 — 22.4);
- c) protección adicional de las indicaciones geográficas de los vinos y los alcoholes (art. 23);
- d) negociaciones futuras y excepciones (art. 24).

3.2.3.2 Los acuerdos internacionales adoptan una terminología relativa a la relación entre un «lugar» y un «producto» según una graduación creciente de la «intensidad» del vínculo: la **indicación de proveniencia** (Madrid 1891), la **indicación geográfica** (ADPIC 1994) y la **denominación de origen** (Lisboa 1958). Resumiendo al máximo, se podría afirmar que todas las denominaciones de origen son indicaciones geográficas, mientras que no todas las indicaciones geográficas son denominaciones de origen. Una reconstrucción de la taxonomía de los diferentes tipos de productos vinculados al territorio con arreglo a diferentes acuerdos internacionales se presentó en la tesis de doctorado de Sabrina Cernicchiaro (Universidad de Estudios de Parma) titulada «*Analisi della politica di riconoscimento internazionale delle indicazioni geografiche*» (*Análisis de la política de reconocimiento internacional de las indicaciones geográficas*).

3.2.3.3 El acuerdo ADPIC constituyó una etapa importante en la historia de los acuerdos para la protección de la propiedad intelectual de los productos en el comercio internacional, pero al mismo tiempo dejó sin resolver muchos aspectos decisivos. Introdujo una definición común de las indicaciones geográficas válida en la actualidad para 151 Estados miembros y estableció un sistema unitario de resolución de los conflictos. Al mismo tiempo, cabe destacar al menos tres grandes carencias:

- a) la introducción de un principio de protección negativa (los Estados pueden impedir un uso incorrecto de una indicación geográfica);
- b) una introducción débil e indeterminada del «sistema multilateral de notificación y registro» (hasta el punto de que todavía hoy se mantienen dos concepciones diferentes y opuestas de las normas: una las considera obligatorias y vinculantes, mientras que la otra considera este sistema voluntario);
- c) la definición, en la práctica, de una desigualdad de trato (en el ámbito de una misma fuente jurídica!) entre una protección general de los productos agrícolas y una protección adicional.

3.2.3.4 Existen otros acuerdos regionales que se refieren a la protección de las indicaciones geográficas como, por ejemplo, el acuerdo de la Organización Africana de la Propiedad Intelectual (OAPI), de marzo de 1977, y el protocolo de Banjul relativo a las marcas de la Organización Regional Africana de la Propiedad Industrial (ARIPO), de marzo de 1997.

3.2.4 Las dificultades de los productores europeos y los puntos clave para una correcta competencia internacional

3.2.4.1 El CESE subraya que la inadecuación de las normas a nivel internacional causa dificultades considerables a los productores europeos de productos con indicación geográfica. La utilización inadecuada, cada vez más frecuente, de las marcas de indicaciones geográficas y un marco jurídico para la protección de las indicaciones geográficas que varía considerablemente de un país a otro constituyen una grave distorsión de la competencia y el comercio entre los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

3.2.4.2 A menudo, la primera dificultad consiste en la correcta interpretación de las normas internas del mercado concernido. Algunos productores europeos de indicaciones geográficas han conseguido obtener una protección de su nombre fuera de la UE, pero también en estos casos se observan abusos, falsificaciones y dificultades burocráticas importantes en la gestión del comercio. El abuso resulta directamente proporcional a la notoriedad del producto con indicación geográfica. La repercusión económica negativa es elevada y no es posible ninguna estrategia de mercadotecnia por parte de la empresa encargada de fidelizar a los consumidores con el producto. En términos generales, esta situación constituye un fraude a los consumidores de los países extracomunitarios y un perjuicio general para la imagen del modelo agrícola y alimentario europeo.

3.2.4.3 En los países con un sistema *sui generis* de registro de las indicaciones geográficas los productores europeos encuentran menos dificultades. No obstante, se siguen planteando

problemas importantes cuando la protección se refiere a nombres acompañados de expresiones como «tipo», «estilo», etc. En general, los productores europeos deben hacer frente a gastos onerosos e importantes dificultades de orden jurídico para demostrar que su indicación geográfica no es un nombre genérico.

3.2.4.4 A falta de un marco jurídico internacional claro y reconocido, los productores europeos mantienen también la práctica de acceder a los mercados recurriendo a la protección de las marcas (marcas privadas de empresas, marcas colectivas y marcas de certificación). Esta estrategia también plantea numerosas dificultades. En efecto, en los mercados internacionales a menudo se encuentran marcas registradas que ya incluyen el nombre de la indicación geográfica que los productores europeos desearían registrar (en este caso se debe recurrir a la difícil vía de la impugnación jurídica del uso de la marca). Por otra parte, a pesar de haber obtenido el registro de su propia marca, los productores pueden perder la protección si, por motivos sanitarios, se cierra el mercado concernido y la marca ya no puede utilizarse de forma continuada.

3.2.5 Negociaciones y acuerdos bilaterales

3.2.5.1 Ante la crisis o el estancamiento del método multilateral –que es imprescindible superar–, los acuerdos bilaterales van ocupando poco a poco el escenario de las negociaciones comerciales internacionales. A nivel mundial existen unos 300 acuerdos bilaterales, y podrían llegar a 400 antes de 2010. El fenómeno suscita preocupación, dado que este tipo de acuerdos, por su propia naturaleza, debería desempeñar una función de complementariedad con el multilateralismo que se practica en el ámbito de la OMC, conforme a un reparto estratégico de este tipo: al sistema multilateral le corresponde resolver cuestiones muy complicadas, como los subsidios, el *antidumping* y las normas de protección de la propiedad intelectual; en cambio, al sistema bilateral le competen cuestiones más simples y la adopción de criterios preferenciales en el comercio entre Estados.

3.2.5.2 No obstante, el CESE considera que la UE no puede permanecer como mera espectadora mientras los grandes protagonistas mundiales negocian y escriben páginas importantes sobre las normas y los intercambios a nivel bilateral. Por lo que respecta en particular a los productos alimentarios, en general se observa que la flexibilidad de la relación bilateral constituye un buen punto de partida para entablar una negociación y alcanzar una solución aceptable y verificable. Por otra parte, la experiencia demuestra que estos resultados se obtienen también porque los acuerdos bilaterales incluyen una asistencia técnica a los sistemas administrativos todavía inadecuados de algunos países que suscriben tales acuerdos para la elaboración de los actos legislativos necesarios. Por lo demás, esta exigencia también está presente en las negociaciones multilaterales.

3.2.5.3 La UE comenzó hace tiempo a entablar negociaciones y firmar acuerdos bilaterales sobre productos agroalimentarios con indicaciones geográficas que actualmente pueden considerarse abiertos con casi todos los socios comerciales extraeuropeos para todas las categorías de productos alimentarios, con la inclusión ya sistemática de la temática de la protección de las IG.

3.2.6 Las indicaciones geográficas en la Ronda de Doha: una protección adecuada es un objetivo que interesa a todos

3.2.6.1 La Declaración de Doha (noviembre de 2001) presenta en el punto 18 una posición de negociación doble y diferenciada:

- a) por lo que respecta al establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, prevé explícitamente («convenimos en negociar para el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial») integrar este punto en el orden del día de las negociaciones de los ADPIC;
- b) por lo que respecta a la extensión de la protección de las indicaciones geográficas a los productos distintos de los vinos, la Declaración se limita simplemente a posponer el debate sobre este asunto al Consejo de los ADPIC («Tomamos nota de que las cuestiones relativas a la extensión (...) se abordarán en el Consejo de los ADPIC»).

3.2.6.2 Con respecto al primer punto, el compromiso de negociación asumido en Doha no ha tenido ninguna consecuencia, pese a los esfuerzos de negociación de la Comisión Europea. Todavía siguen confrontadas dos concepciones opuestas de la propia Declaración: una, defendida por la Unión Europea, Suiza, India, Turquía y otros países, que considera necesario alcanzar un acuerdo sobre la introducción **obligatoria** del Registro en todos los países miembros de la OMC; la otra, defendida por Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, etc., que pretende limitar la negociación y el acuerdo a la institución **voluntaria** de dicho instrumento y sólo en los países que hayan instituido en su interior un sistema jurídico de protección de las denominaciones de origen: una especie de banco de datos.

3.2.6.3 Con respecto al segundo punto, la extensión de la protección de las indicaciones geográficas a los productos distintos de los vinos, todavía no se ha entablado una verdadera negociación.

3.2.6.4 Inmediatamente antes de la Conferencia de Cancún de 2003, a falta de una perspectiva realista de la evolución de las negociaciones de los ADPIC, la Unión Europea intentó, sin éxito, incluir en la agenda de las negociaciones agrícolas la protección multilateral de 41 denominaciones de origen con el fin de restablecer la legalidad en el acceso a los mercados de

productos alimentarios cuya denominación es objeto, cada vez con más frecuencia, de abusos a nivel internacional. El fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún paralizó las negociaciones en este punto.

3.2.6.5 Los últimos intentos oficiales, a nivel de la OMC, por avanzar en el ámbito del registro multilateral y en la extensión a los otros productos de la protección reforzada para vinos y bebidas espirituosas datan de 2005⁽⁸⁾. Los debates técnicos prosiguen actualmente en torno a documentos no oficiales presentados por la UE y centrados principalmente en su propuesta de que la inscripción en el registro multilateral debería constituir una «presunción» de que la indicación geográfica está protegida en todos los demás países, con la posibilidad de oponerse a ello en el plazo de 18 meses. Con arreglo a esta «presunción», la carga de la prueba contraria a la protección corresponde a quien pretende impugnarla. En lo que se refiere concretamente al registro existen dos obstáculos: Estados Unidos y otros países anglosajones consideran sus efectos jurídicos contrarios al principio de territorialidad; para los países en vías de desarrollo, por su parte, el problema estriba en su dificultad a nivel administrativo para respetar el plazo de oposición a la inscripción, limitado a un periodo que consideran demasiado corto. En diciembre de 2007 la Comisión Europea solicitó formalmente la presentación de un proyecto de registro internacional.

3.2.6.6 El CESE considera necesario reactivar el paquete de negociación (extensión del artículo 23 ADPIC a todos los productos con indicación geográfica, registro internacional, asistencia técnica a los países en vías de desarrollo) confiando en las nuevas sensibilidades con respecto a los productos de origen que están apareciendo en los mercados internos de algunos terceros países y en los países en vías de desarrollo. Cabe señalar en este sentido cierto dinamismo advertido en la mesa de negociaciones, donde por iniciativa de Suiza ha surgido una agrupación espontánea de Estados (denominada «GI Friends») que propugna la superación del punto muerto.

3.2.6.7 En efecto, el CESE subraya que las indicaciones geográficas son la única forma de propiedad intelectual que las comunidades locales, en cualquier parte del mundo, están en grado de poseer. Por lo tanto, sería incomprensible una división Norte-Sur en la OMC por lo que respecta a este aspecto.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Documento OMC ref. TN/IP/W/11 de 14.6.2005.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Mejora del mecanismo comunitario de protección civil — Una respuesta a las catástrofes naturales»

(2008/C 204/15)

El 25 de septiembre de 2007, de conformidad con la letra A del artículo 29 de las Normas de desarrollo de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen adicional sobre la

«Mejora del mecanismo comunitario de protección civil — Una respuesta a las catástrofes naturales».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de febrero de 2008 (ponente: Sra. **Sánchez Miguel**).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo (sesión del 13 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE, como representante de la sociedad civil, considera que debe contribuir al debate que se está produciendo, dentro de la UE, respecto al tratamiento de las catástrofes naturales, desde una orientación preventiva, de intervención y de exigencia de responsabilidad, cuando éstas derivan de la acción u omisión humana.

1.2 En este sentido conviene tener en cuenta que la legislación europea vigente contiene normas suficientes para evitar o mitigar las consecuencias posibles de algunas catástrofes naturales. De esta manera, sería necesario que se volviera a insistir sobre las autoridades competentes del control de su aplicación en todo el territorio de la UE. En este sentido entendemos que el desarrollo de la DMA y sus normas complementarias, en especial la Directiva de inundaciones, paliarían los efectos de éstas, que si bien no son evitables pueden mitigarse a través del establecimiento de los planes de gestión de inundaciones previstos en los planes de las cuencas hidrográficas. Igual incidencia pueden tener las normas de prevención de los incendios forestales.

1.3 Un tema a destacar es la relación entre prevención de catástrofes y formación y educación, así como la necesaria implantación de un sistema de información suficiente que permita a los profesionales y a la ciudadanía conocer los métodos de actuación ante cualquier eventualidad que pueda ocurrir en un territorio. En este sentido consideramos muy positivo el sistema de centros interterritoriales de formación para la protección civil puestos en funcionamiento por la Comisión Europea.

1.4 Con respecto a la Protección Civil, el CESE quiere felicitar a la Comisión, que en un corto periodo de tiempo ha establecido un sistema europeo de solidaridad no sólo interterritorial sino internacional, dotado de medios propios que le permiten una actuación eficiente no sólo en el momento de las catástrofes sino en el restablecimiento de los territorios afectados. En este sentido, el nuevo artículo 176 C del Tratado de Lisboa refuerza los objetivos que a este respecto se habían fijado por el Parlamento Europeo y el Consejo.

1.5 Por último, el CESE considera necesario aplicar el sistema de responsabilidad ambiental, tal y como se contempla en la Directiva sobre responsabilidad en relación a la prevención

y reparación de daños ambientales, de forma que se establezca claramente la responsabilidad de los causantes de ciertas catástrofes, como en el caso de los incendios provocados. Entendemos que una mejor aplicación de las disposiciones nacionales, así como una información de las consecuencias que se derivan del incumplimiento tanto de las normas de prevención como de las actuaciones dolosas, por parte no sólo de los ciudadanos sino de las autoridades competentes, podrían ser de ayuda en la mitigación de las consecuencias de las catástrofes naturales.

2. Introducción

2.1 Las catástrofes son fenómenos cada vez más frecuentes no sólo en el territorio que comprende la UE sino en general en todo el mundo; por una parte, debido a fenómenos naturales: inundaciones, terremotos, incendios, etc., y por otra, a acciones terroristas que hacen cundir el miedo en la población civil. En ambos casos la actuación humana es indirecta o directamente responsable en mayor o menor grado, aunque el grado de intencionalidad no sea comparable.

2.2 La UE se comprometió a emprender acciones preventivas frente al cambio climático, no sólo mediante el desarrollo del compromiso adquirido en el protocolo de Kioto, sino a través de las múltiples decisiones que inciden en la preservación de la tierra, el agua y el aire. Este empeño con efectos preventivos puede servir no sólo para mantener y regenerar el estado de nuestro territorio, nuestros mares y ríos y nuestra atmósfera, sino también para contribuir a que se generalice en otros países. Además, la Comisión está llevando a cabo trabajos preparatorios para el desarrollo de un planteamiento integrado europeo de la prevención de catástrofes naturales para finales de 2008.

2.3 A pesar de las medidas preventivas, la UE ha creado un sistema comunitario de prestación de ayuda para las catástrofes de cualquier género que se produzcan en territorio europeo. Este sistema se puede considerar como un sistema solidario de ayuda, y no sólo para los países de la UE, como lo demuestra su actuación en múltiples casos, en las catástrofes del Océano Índico, en Sudamérica, etc.

2.4 Un tema importante que hay que aclarar es la complementariedad entre la intervención en las catástrofes y la ayuda humanitaria. Ambos instrumentos tienen en gran parte el mismo objetivo principal de aliviar el impacto en la población

de las catástrofes y otras circunstancias adversas. La intervención en catástrofes corresponde a la protección civil, que sirve también para reducir los impactos de las catástrofes en el medio ambiente y la propiedad, ya sea dentro o fuera de la UE, a través de medios y equipos de los Estados miembros de la UE, mientras que la ayuda humanitaria opera en terceros países concretos y participan en ella también ONG y otras instituciones humanitarias. Ambos instrumentos cooperan con organismos de las Naciones Unidas.

2.5 Hay que reconocer que la creación de un fondo para las catástrofes, a partir de las grandes inundaciones en toda la cuenca del Elba, ha servido para mejorar las intervenciones que se efectúan en la UE, pero también hay que destacar la importancia que tiene el Mecanismo Comunitario de Protección Civil ⁽¹⁾ que se creó en 2001 y que fue reformado ⁽²⁾ con posterioridad para una reacción rápida ante las catástrofes que pudieran producirse en los Estados miembros o terceros países.

3. Medidas de prevención

3.1 La prevención es un principio fundamental para la protección y conservación del medio ambiente así como los daños que pudieran causarse a la población civil, y su finalidad es una utilización sostenible de los recursos naturales. Las predicciones de deterioro y la pérdida de la biodiversidad, en su más amplio espectro, se han hecho realidad, con una crudeza que supera las peores de estas predicciones; si a esto le añadimos las intervenciones humanas, a veces intencionadas, el resultado es el que ahora constatamos, una reiteración de las catástrofes, que no por el hecho de ser naturales resultan anómalas, por la corta periodicidad con que se producen, y sobre todo por la gran magnitud de sus efectos.

3.2 Hay que señalar que las medidas de prevención a las que vamos a hacer referencia se refieren a las contenidas en la legislación ya vigente, es decir, que las autoridades competentes en cada uno de los Estados miembros deberían haber implementado y controlado su aplicación. En términos generales cabe decir que algunas catástrofes se pueden evitar o atenuar sus efectos; por este motivo, una de las conclusiones a las que debemos llegar es la exigencia de que en toda la UE se den unas condiciones similares de protección del medio ambiente, mediante el cumplimiento de las normas vigentes.

3.2.1 Una de las medidas legislativas preventivas que más han incidido sobre las catástrofes naturales es la referida a la contaminación de los mares y océanos por vertido de hidrocarburos, no sólo por las condiciones de transporte (buques de doble casco) sino por las medidas marítimas contenidas en las normas Erika I y Erika II que han facilitado la minimización de sus efectos.

3.3 Un tema conexas con las medidas de prevención es el de la investigación en materia de medio ambiente; el CESE se pronunció ya con anterioridad ⁽³⁾, a favor de que hubiera una mayor y mejor coordinación entre los programas de investigación y los programas de medio ambiente, de forma que una parte de los recursos de investigación fuese destinado a investigaciones prácticas medioambientales.

⁽¹⁾ Decisión 2001/792/CE Euratom del Consejo.

⁽²⁾ Anteriormente ya existía el programa de acción comunitaria en favor de la protección civil (Decisión del Consejo 1999/847/CE de 9 de diciembre, modificada por el Reglamento del Consejo 2005/12 del 6.4.2005); «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil» (refundición).

⁽³⁾ Dictamen CESE 578/2003, DO C 208 de 3.9.2003, pp. 16-22.

3.4 También está relacionada la prevención con la formación e información, no sólo de los que forman los equipos de protección civil, sino de todos los ciudadanos, de forma que se mejoren los resultados de la intervención en el caso de las catástrofes naturales. Las políticas medioambientales deberían gozar de una mayor difusión y conocimiento en todos los países miembros. Pero además deberían formar parte de las enseñanzas escolares, y no sólo de las universidades.

3.5 Medidas de prevención de inundaciones

3.5.1 El primer bloque que vamos a abordar es el referente al agua. Con frecuencia el agua interviene en las catástrofes naturales, no sólo por las inundaciones y los tsunamis y otras catástrofes marinas, sino porque su propia escasez ⁽⁴⁾ puede originar cambios sustanciales, como es el de la desertización de grandes territorios del sur de Europa.

3.5.2 En el desarrollo de la Directiva Marco del Agua ⁽⁵⁾ quedó un espacio vacío, cual era la fijación de un objetivo para la prevención, protección y preparación en relación con las inundaciones. Teniendo en cuenta el elevado número de catástrofes que se han sucedido en menos de una década, así como el cuantioso número de víctimas, la Comisión reguló en una Comunicación y en propuesta de Directiva ⁽⁶⁾ la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Por un lado propuso un análisis de la situación y de los futuros riesgos, y por otro un plan de acción concertada de prevención y actuación para toda la UE.

3.5.3 Las inundaciones están en aumento en la UE por dos razones principales: en primer lugar, se considera ya en general que el cambio climático tiene un impacto en la intensidad y la frecuencia de las inundaciones por toda Europa ⁽⁷⁾, en parte debidas a las lluvias torrenciales irregulares y al potencial aumento del nivel del mar; en segundo lugar, las actividades humanas, como la construcción en los cauces de los ríos, la desviación de cauces y canalización de ríos y otras actividades que apelmazan el suelo reduciendo la capacidad natural de la naturaleza de absorber cantidades importantes de agua durante una inundación sin medidas para evaluar y reparar su impacto en el medio ambiente. Los riesgos están también aumentando en el sentido de que los daños causados por las inundaciones aumentan porque cada vez se construye más en zonas con alto riesgo de inundación.

3.5.4 En línea con nuestra anterior postura ⁽⁸⁾, el CESE considera necesario cumplir las acciones previstas en la Directiva relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, ya

⁽⁴⁾ COM(2007) 414 final — Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea.

⁽⁵⁾ DÓL 327 de 22.12.2000, p. 72.

⁽⁶⁾ Comunicación de la Comisión: Gestión de los riesgos de inundación — Prevención, protección y mitigación de las inundaciones, COM (2004) 472 final, DO C 221 de 8.9.2005, p. 35.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación y gestión de las inundaciones, COM(2006) 15 final de 18.1.2006.

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación y gestión de las inundaciones de 23.10.2007, DO C 195 de 18.8.2006, p. 37.

⁽⁷⁾ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) — Grupo de trabajo para el II Informe «Impactos, adaptación y vulnerabilidad»

⁽⁸⁾ Véase nota 6.

que tras la aceptación por la Comisión de la propuesta que realizó el CESE, en su Dictamen sobre la Comunicación del 2004, de integrar cualquier medida sobre inundaciones en la puesta en práctica de la DMA, se favorece la incorporación de los planes de gestión de inundación a los planes de gestión de las cuencas hidrográficas, de forma que se garantice una planificación necesaria para actuar en toda la cuenca, con medidas eficaces de todas las autoridades competentes (locales, estatales y transnacionales).

3.5.5 El CESE reitera también la necesidad de realizar una evaluación previa del riesgo de inundación, por cuencas, con la calificación de los tramos susceptibles de inundación, de forma que pueda efectuarse un mapa de actuación que facilite las medidas preventivas, especialmente las referidas a la reforestación y conversión forestal de áreas de montaña, protección de humedales y ecosistemas asociados. En esta tarea es importante la información y participación de la sociedad civil, que facilitará todas las medidas de precaución.

3.6 Medidas de prevención de incendios

3.6.1 Las políticas de prevención deben ser reforzadas. Aunque la prevención es fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros, la Comunidad puede también apoyar a estos en la prevención y la reducción del impacto de los desastres naturales, incluyendo los incendios forestales.

3.6.2 La Comunidad debería seguir teniendo en cuenta una serie de medidas que abarcan desde la toma de conciencia de la población a la gestión del territorio. Estas actuaciones tienen, además de otras consecuencias positivas, la de contribuir a la adaptación al cambio climático.

3.6.3 Se deben plantear desde un enfoque integrado, teniendo en cuenta las interacciones existentes entre los diferentes sectores. Una urbanización que afecte a zonas tradicionalmente dedicadas a la explotación silvícola, no sólo aumenta el riesgo de incendios y por tanto de destrucción del medio ambiente, sino que deberá llevar a considerar (lógicamente, de manera prioritaria) la evacuación de los residentes frente a la pérdida de masa arbórea.

3.6.4 Deben revisarse y ponerse al día los varios instrumentos financieros disponibles en la UE para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en materia de prevención, no sólo a fin de asegurar su adaptación a la situación actual sino buscando un efecto de sinergia entre los diferentes instrumentos, con vistas a una mejor protección de las vidas y del medio ambiente y del patrimonio cultural. En los casos en que los fondos comunitarios se concedan para recuperarse de incendios forestales o para la repoblación y conversión forestal, se debería exigir a los Estados miembros pruebas de la aplicación de medidas eficaces de prevención contra incendios.

3.6.5 Similarmente debe seguir existiendo una dinámica de intercambio de información y de lecciones aprendidas entre los diferentes Estados miembros, impulsada desde la Comisión, a fin de asegurar la amplia diseminación de las buenas prácticas. Deberá tenerse en cuenta la diferencia entre las situaciones de los diferentes países y potenciar la actividad en grupos regionales.

3.6.6 Deberán asimismo incluirse entre las medidas preventivas las legales relativas a las responsabilidades civiles y penales para aquellos que, de forma intencionada o no, provoquen incendios.

4. Protección civil

4.1 El CESE acoge favorablemente que en el Tratado de Lisboa ⁽⁹⁾ se haya incorporado un nuevo artículo (el 176 C) en el que se regula la protección civil, como «un sistema de cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de la protección frente a ellas». Es importante destacar que esta acción tiene por objetivo no sólo apoyar a los Estados miembros, sino también favorecer la coherencia de las acciones que se realicen a escala internacional por la UE.

4.2 El marco que regula la actuación en el ámbito de la protección civil consta de dos instrumentos, el mecanismo comunitario de protección civil y el instrumento financiero de protección civil ⁽¹⁰⁾. El Centro de Control e Información del mecanismo de protección civil tiene su sede en la Comisión Europea y es operativo las 24 horas del día. Dispone de una base de datos conectada con los servicios de protección civil de cada Estado miembro, así como de los datos provenientes de bases de datos militares, estos últimos muy efectivos. Este Centro también administra programas comunitarios en el ámbito de los preparativos para intervenciones, incluidos programas de formación y ejercicios prácticos.

4.3 La experiencia acumulada a lo largo de estos años pone de manifiesto su importante labor de coordinación, demostrada en los últimos incendios de Grecia. No obstante, es mejorable, y de ahí que el CESE solicitara un presupuesto mayor que le dotara de mayores y mejores medios para su trabajo. El Centro de Control e Información debería convertirse en un auténtico centro operativo con personal suficiente para anticipar las crisis de manera proactiva, supervisar su desarrollo, organizar actividades de preparación de intervenciones y facilitar y coordinar la ayuda de protección civil de la UE en la UE y fuera de la UE.

4.4 Para mejorar la preparación ante catástrofes de envergadura, es necesario intensificar los esfuerzos de la UE en el campo de la formación en protección civil y de la realización de ejercicios prácticos. A tal fin, lo ideal sería crear un instituto europeo de formación en materia de protección civil que serviría de enlace entre los distintos centros nacionales. Las propuestas para la creación de una red así estructurada deberían ser examinadas cuanto antes por las instituciones europeas.

4.5 Existen sistemas de detección temprana para la mayoría de los principales peligros naturales en Europa pero la falta de sistemas similares para tsunamis constituye una laguna significativa. La falta de sistemas de alerta y protocolos comunes es también una preocupación importante si se tiene en cuenta la movilidad cada vez mayor de los ciudadanos a través de Europa y de terceros países.

⁽⁹⁾ DO C 306 de 17 de diciembre de 2007.

⁽¹⁰⁾ Además, algunos Estados miembros tienen institutos para la investigación e información de las catástrofes que tienen una gran incidencia en la prevención de las mismas.

4.6 Las mejoras previstas por la Comisión en 2005 han contribuido a una actuación más eficaz del mecanismo de protección civil en la UE, y sobre todo a que sirva como instrumento de solidaridad interregional e internacional. Por este motivo no deben escatimarse medios para asegurar una respuesta más rápida y eficaz frente a los diferentes tipos de catástrofes. Por ello, son fundamentales unos procedimientos predefinidos de actuación o planes de asistencia, que en todo caso deberían ponerse a prueba en simulacros, y que han de ser modificables según la experiencia obtenida en ellos.

4.7 Los planes deberán disponer de comunicaciones satelitales, cartografía al día y los medios adecuados para una coordinación satisfactoria. Todos estos medios serán de titularidad de la UE. Estos planes deberán marcar una pauta, que potenciará la imagen de solidaridad y eficacia a nivel internacional.

4.8 La remodelación del mecanismo comunitario de protección civil prevé la creación por los Estados miembros de módulos de protección civil con recursos nacionales. Esto contribuiría al desarrollo en la UE de una fuerza rápida de intervención ante catástrofes importantes. Los Estados miembros deberían identificar y configurar sin demora tales módulos, principalmente en lo que se refiere a la lucha contra incendios. Los Estados miembros deberían garantizar que estos módulos estén disponibles para un despliegue rápido en caso de activación del mecanismo comunitario.

4.9 Las recientes catástrofes han mostrado que, a pesar de la solidaridad de la UE, los recursos movilizados no son siempre adecuados. Es urgente ahora emprender un análisis de eventuales situaciones catastróficas para identificar las lagunas existentes. En los casos en que tales evaluaciones muestren la falta de disponibilidad de determinados recursos en la UE o que la constitución de una reserva de recursos europeos de protección civil tendría ventajas en términos de eficacia y rentabilidad, la UE debería desarrollar una reserva de recursos europeos.

4.10 Por otra parte, los equipos de evaluación y coordinadores de la UE deberán ser oídos en lo que se refiere a la recuperación de las zonas afectadas, al tener mayores conocimientos para su restablecimiento; de esta forma se evitan posteriores actuaciones especulativas, como desgraciadamente ocurre en algunos casos de incendios.

4.11 Para el caso de intervención en terceros países, se hace necesario que se consideren las intervenciones del mecanismo como parte integrante de la política exterior y de la ayuda humanitaria de la UE, y que se les identifique como una muestra de la solidaridad inmediata de la Unión frente a los países afectados.

4.12 Por último, conviene establecer el papel de colaboración que deben jugar las organizaciones humanitarias en la protección civil. En las intervenciones fuera del territorio comunitario es muy importante coordinar y concertar la acción con otros interlocutores con una legitimidad especial en materia de ayuda humanitaria como Naciones Unidas, los Movimientos Internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organizaciones internacionales y ONG.

5. Responsabilidad ambiental

5.1 Hay que destacar que las normas de prevención no han surtido el efecto deseado en los daños ocasionados en las catástrofes naturales; se ha tardado más de la cuenta en el

establecimiento de un sistema jurídico de responsabilidad ambiental ⁽¹⁾ y aun estamos en el segundo proyecto de norma penal ambiental ⁽²⁾.

5.2 No se puede olvidar que al día de hoy coexisten diferentes Derechos nacionales, de muy diversa naturaleza, que producen una distorsión en el contenido normativo aplicable. En la práctica no hay una armonización comunitaria de la responsabilidad ambiental, y de hecho no se ha conseguido generalizar una reparación o saneamiento de las zonas afectadas por las catástrofes naturales, dado que en este asunto no rige la legislación de la UE. Es más, el principio de «quien contamina paga» no es realizable en numerosas regiones de la UE.

5.3 Hay otros factores de facto, como el de que algunos daños causados puedan afectar a más de un espacio nacional, en cuyo caso será de aplicación más de una norma legal. También hay un gran hándicap, el de que las autoridades competentes se atomicen desde el ámbito local al estatal; este reparto genera conflictos en la aplicación de la responsabilidad, ya que también pueden verse concernidas en la reparación.

5.4 El ámbito de aplicación de la norma de responsabilidad, tal y como se contiene en la Directiva, se dirige a la prevención o reparación de los daños ambientales, tal y como se recogen en las normas vigentes en la UE, y todos ellos relacionados con la biodiversidad, las aguas, y la contaminación del suelo, definidos en gran medida, pero no exclusivamente, en referencia a la legislación comunitaria existente. En este sentido conviene insistir en que sólo el incumplimiento de las normas vigentes y enumeradas en el anexo III de la Directiva será objeto de la acción de responsabilidad para los causantes del daño.

5.5 El primer régimen de responsabilidad se aplica a las actividades profesionales peligrosas o potencialmente peligrosas enumeradas en el anexo III de la Directiva. Son principalmente actividades agrarias o industriales para las que se necesita un permiso conforme a la Directiva sobre la prevención y control integrados de la contaminación, actividades que dejan residuos de metales pesados en el agua o el aire, instalaciones que producen sustancias químicas peligrosas, actividades de gestión de residuos (incluidos los vertederos e incineradores) y actividades relacionadas con organismos modificados genéticamente y microorganismos. Según este primer régimen, el operador puede ser considerado responsable incluso si no ha cometido infracción alguna. El segundo régimen de responsabilidad se aplica a todas las actividades profesionales con excepción de las enumeradas en el anexo III de la Directiva, pero solamente cuando hay daños, o amenaza inminente de daño, a especies o hábitats naturales protegidos por la legislación comunitaria. En este caso, se considerará al operador responsable si ha cometido una falta o ha sido negligente. La Directiva establece también un determinado número de exenciones en materia de responsabilidad medioambiental.

⁽¹⁾ Directiva sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de los daños ambientales.

⁽²⁾ Se hizo una primera propuesta de Reglamento de 2001, que fue retirada por el Consejo; con posterioridad, el CESE fue consultado sobre una nueva propuesta (COM(2007) 51 final — 2007/0022 COD) en la que se defendió la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005, confirmada por otra sentencia de 27 de octubre de 2007, sobre la competencia de la Comisión para legislar sobre los delitos ambientales.

5.6 Se ha previsto un doble sistema para llevar a cabo la subsanación de los daños; por un lado, financiada directamente por el causante del daño, y por otro, la autoridad competente encarga a un tercero que la efectúe, de forma que se determine al causante que será responsable de su pago. En todo caso, se pueden combinar ambos sistemas a fin de conseguir que la reparación sea efectiva.

5.7 Cuando sean varios los responsables del daño, la Directiva estipula que sea el Estado miembro quien decida el prorrateo de los costes, para el que existen principalmente dos opciones de reparto de la responsabilidad: responsabilidad soli-

daria o responsabilidad por cuotas. Aunque este doble sistema persiga su adaptación a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, hay que destacar la dificultad de fijar cuotas en el daño ambiental, lo que dificulta en la práctica este sistema de responsabilidad.

5.8 Conviene, por último, decir que la exigencia de una garantía financiera para los operadores a los que le sean aplicables las normas legales sobre agua, suelo y biodiversidad, facilita la efectividad de la reparación, a la vez que evita las consecuencias negativas de su insolvencia.

Bruselas, 13 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países» (Dictamen de iniciativa)

(2008/C 204/16)

El 27 de septiembre de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2008 (ponente: Sra. ROKSANDIĆ, coponente: Sr. ALMEIDA FREIRE).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 13 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, 56 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE lamenta que la propuesta de Directiva sobre el tema «Sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países» no haya sido sometida al dictamen del CESE, pese a que así se afirma en la introducción del documento. La propuesta de directiva no corresponde a ninguno de los ámbitos en los que es obligatoria la consulta al Comité, pero éste cree que es necesario consultar a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en estas cuestiones y otras similares, puesto que afectan a la reglamentación de asuntos clave que no sólo están relacionados con el espacio de libertad, seguridad y justicia, sino que también repercuten en la política social y de empleo.

1.2 El CESE ha decidido, por propia iniciativa, elaborar un dictamen sobre esta propuesta de directiva. El Comité considera que la sociedad civil organizada, especialmente los interlocutores

sociales, tiene un papel primordial a la hora de elaborar y aplicar la directiva que propone la Comisión Europea sobre sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países.

1.3 En los dictámenes que ha elaborado hasta la fecha ⁽¹⁾, el Comité ha subrayado la necesidad de emprender acciones que ofrezcan oportunidades a la inmigración legal y que, al mismo tiempo, se ocupen de las causas de la inmigración «irregular».

⁽¹⁾ Véase el dictamen del CESE de 15.12.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 157 de 28.6.2005).

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

Véase el dictamen del CESE de 15.12.2005 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 65 de 17.3.2006).

1.4 El Comité respalda la propuesta porque en la práctica promueve el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, tiene ciertas dudas sobre el contenido de la directiva propuesta, el momento en que se elaboró la propuesta y el orden en que fueron adoptadas las propuestas legislativas. El empleo de los emigrantes irregulares es una cuestión que está estrechamente relacionada con el funcionamiento del mercado de trabajo y con el trabajo ilegal en general y, por lo tanto, no puede impedirse únicamente mediante sanciones impuestas a los empresarios.

1.5 A la vista de la relación entre dos aspectos distintos del trabajo de la Comisión Europea relacionados con la inmigración que forman parte del trabajo de las instituciones de la UE —el espacio de libertad, seguridad y justicia, y la política social y de empleo—, el Comité desea subrayar la importancia de armonizar la legislación comunitaria existente con la relativa a la inmigración legal e ilegal que se prepara en estos momentos. El Comité considera que el problema de la inmigración irregular no se puede resolver simplemente cerrando las fronteras y aplicando medidas coercitivas.

1.6 Es urgente regular la migración legal y la inmigración dentro de la UE o desde otros países y también los esfuerzos para luchar contra el trabajo no declarado. El Comité recomienda a la Comisión examinar atentamente la posibilidad de nuevas acciones para combatir el trabajo no declarado.

1.7 Las experiencias internacionales demuestran que la manera más eficaz de luchar contra el fenómeno del trabajo no declarado es actuar simultáneamente en varias direcciones. Por este motivo, paralelamente a la introducción de posibilidades de inmigración legal para las personas que deseen trabajar en los sectores de la economía más afectados por el trabajo de los inmigrantes clandestinos, es necesario realizar una campaña de información y educación que muestre los efectos del trabajo no declarado. Además, convendría que la política de sanciones contra los empresarios fuese uniforme, con independencia de la nacionalidad del trabajador no declarado. Por este motivo, la directiva propuesta debería ser uno de los componentes de un conjunto más amplio de medidas destinadas a luchar contra el fenómeno del trabajo no declarado, incluido el de los inmigrantes clandestinos, y no el instrumento fundamental que propone la Comisión.

1.8 El Comité desea insistir en la importancia de la aplicación efectiva de la directiva en los Estados miembros, que no tienen ante sí una tarea fácil porque i) los órganos supervisores no cuentan con suficiente personal cualificado; ii) hay dificultades a la hora de repartir las responsabilidades entre los órganos responsables; iii) son muchas las empresas que supervisar.

1.9 El Comité cree que deberían reforzarse aquellas propuestas de la directiva que podrían lograr beneficios en la práctica. Las modificaciones y adiciones que propone el Comité se recogen en el apartado «Observaciones específicas» y pretenden garantizar una distribución más apropiada de las responsabilidades, así como mejoras en la situación de los trabajadores indocumentados. Si no se tienen en cuenta estas propuestas, la situación de explotación de estos trabajadores podría incluso empeorar.

2. Introducción

2.1 La propuesta de directiva es una de la serie de propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea en línea con sus comunicaciones sobre el tema «Plan de política en materia

de migración legal», de 2005 ⁽²⁾, y sobre las «Prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países», de julio de 2006 ⁽³⁾. En estas comunicaciones, la Comisión proponía reducir los factores que fomentan la inmigración ilegal a la UE, de los que el más importante es la posibilidad de encontrar trabajo. Los Estados miembros establecerían sanciones similares para los empresarios de nacionales de terceros países y las impondrían efectivamente. El Consejo Europeo respaldó la propuesta de la Comisión ⁽⁴⁾ en diciembre de 2006.

2.2 La propuesta de directiva tuvo en 2007 un seguimiento en los documentos que se relacionan a continuación:

- Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países ⁽⁵⁾;
- Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado ⁽⁶⁾;
- Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro ⁽⁷⁾;
- Comunicación de la Comisión sobre «intensificar la lucha contra el trabajo no declarado» ⁽⁸⁾.

3. Resumen de la propuesta de directiva

3.1 El objetivo de la directiva es conseguir que el trabajo que ofrecen los empresarios resulte menos atractivo para los emigrantes que no tienen los permisos correspondientes (reducir el «factor de atracción»). Apoyándose en las medidas ya existentes en los Estados miembros, la directiva garantizaría que todos los Estados miembros introdujeran sanciones similares para los empresarios de nacionales de terceros países que no tienen el permiso de residencia necesario y que tales sanciones se aplicaran efectivamente.

3.2 La directiva se refiere a la política de inmigración, no a la política social ni a la política de empleo. Su fundamento jurídico es el artículo 63, apartado 3, letra b) del Tratado CE y busca reducir la inmigración ilegal a la UE.

3.3 La propuesta no afecta a la inmigración legal y el empleo que contraviene su estatuto de residencia (como ocurre en el caso de los estudiantes o los turistas) ni al trabajo no declarado que desarrollan nacionales de terceros países.

⁽²⁾ COM(2005) 669 final.

⁽³⁾ COM(2006) 402 final.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países, COM(2006) 402 final.

⁽⁵⁾ COM(2007) 248 final.

⁽⁶⁾ COM(2007) 637 final.

⁽⁷⁾ COM(2007) 638 final.

⁽⁸⁾ COM(2007) 628 final.

4. Contenido de la propuesta

4.1 La directiva prohíbe que se emplee a nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE. Las infracciones se castigarán con sanciones (que pueden ser de carácter administrativo) consistentes en multas y, en el caso de las empresas, posiblemente de otro tipo, como la exclusión de la percepción de subvenciones públicas y la recuperación de éstas o la exclusión de la participación en licitaciones públicas. En los casos graves podrían imponerse sanciones penales.

4.2 En el artículo 2 se define el empleo para los fines de la directiva. Los empresarios pueden ser personas físicas o jurídicas que contratan a un nacional de un tercer país para que desarrolle un trabajo remunerado.

4.3 Los empresarios están obligados a i) comprobar, antes de contratar a un nacional de un tercer país, si esa persona tiene un permiso de residencia legal, válido al menos para la duración del contrato y ii) a conservar una copia de ese documento para una posible inspección. Se considerará que los empresarios han cumplido así su obligación, a menos que el documento presentado sea manifiestamente falso. Sólo las empresas y las personas jurídicas están obligadas a notificar a las autoridades competentes la fecha de inicio y de finalización del contrato de los nacionales de terceros países, en el plazo máximo de una semana.

4.4 Se aplicarán sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas a los empresarios que no respeten la prohibición de contratar a nacionales de terceros países que residan ilegalmente en el país. Por cada infracción se penaliza a los empresarios con multas y con la obligación de correr con los gastos de repatriación (el empresario debe abonar a los nacionales de terceros países la remuneración pendiente por su trabajo, así como las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos debidos). De conformidad con el artículo 10, existen ciertas circunstancias en las que una infracción, si se ha cometido intencionadamente, puede constituir un delito.

4.5 Los Estados miembros también deberán aplicar sanciones económicas (multas y los costes de repatriar a los nacionales de terceros países) así como de otro tipo (exclusión temporal del derecho a recibir fondos públicos y de las licitaciones públicas, devolución de la financiación comunitaria ya concedida y cierre temporal o prolongado de los establecimientos). Asimismo se estipula la responsabilidad de las personas jurídicas y las posibles sanciones contra ellas. Pueden mantenerse las disposiciones actuales de los Estados miembros sobre la responsabilidad de las personas jurídicas.

4.6 Si el empresario es un subcontratista, los Estados miembros velarán por que tanto el contratista principal como el subcontratista sean responsables solidarios del pago de todas las sanciones económicas y de los atrasos.

4.7 El empresario debe abonar todas las cotizaciones e impuestos pendientes al nacional de un tercer país. Por otra parte, los Estados miembros deben establecer mecanismos para garantizar que los procedimientos de devolución se pongan en marcha automáticamente, sin que el nacional de un tercer país tenga que presentar una demanda. Se entenderá que la relación laboral tiene una duración mínima de seis meses, a menos que el empresario pueda demostrar lo contrario. Los Estados miembros deben garantizar que los nacionales de terceros países

contratados ilegalmente reciban los atrasos, también en aquellos casos en que hayan vuelto a su país o hayan sido repatriados. Cuando se haya cometido un delito, los nacionales de terceros países no serán repatriados hasta que hayan recibido todas las cantidades pendientes.

4.8 Los Estados miembros velarán por que, todos los años, al menos el 10 % de las empresas establecidas en su territorio sean objeto de inspecciones destinadas a controlar el empleo de residentes ilegales nacionales de terceros países. La elección de las empresas que serán inspeccionadas se basará en una evaluación de riesgos que tiene en cuenta factores como el sector de actividad y los antecedentes de infracciones.

4.9 Los Estados miembros deben trasponer la directiva en los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la UE.

5. Observaciones generales

5.1 La propuesta de directiva afecta a dos partes distintas del trabajo de la Comisión que, teniendo en cuenta la aplicación de la política de inmigración, están estrechamente relacionadas: el espacio de libertad, seguridad y justicia, por un lado, y la política social y de empleo por otro. El Comité no está en contra de la idea de la propuesta de presionar tanto a los empresarios poco honrados como a las organizaciones ilegales que comercian con las personas sin papeles. El Comité respalda la propuesta de directiva porque promueve el respeto a los derechos humanos.

5.2 El Comité cree que sería necesario que las instituciones europeas tengan muy presente las decisiones adoptadas y:

- garanticen que la legislación sobre inmigración legal e ilegal que está preparándose esté en consonancia con la legislación comunitaria en vigor;
- aclaren las consecuencias y repercusiones, tanto para las personas que migran dentro de la UE como para quienes llegan a la UE procedentes de terceros países.

Es necesaria una gran claridad respecto de estas delicadas cuestiones, pues afectan no sólo a la política de seguridad, justicia y competencia, sino también a los derechos humanos, lo cual, a su vez, influye en el mercado, en las cuatro libertades y en los trabajadores, tanto desde el punto individual como colectivo, además del hecho de que la inmigración es necesaria para la UE. En los dictámenes que ha elaborado hasta la fecha, el Comité ha subrayado la necesidad de emprender acciones que ofrezcan oportunidades a la inmigración legal y que, al mismo tiempo, se ocupen de las causas de la inmigración «irregular».

5.3 Es preciso regular urgentemente la migración y la inmigración legales tanto dentro de la UE como hacia ésta. Las restricciones sobre la migración en los Estados miembros han causado distintos problemas, han impedido la libre circulación de trabajadores entre algunos Estados miembros y han dado lugar a la contratación de algunos nacionales de terceros países, y también ciudadanos de la UE, incumpliendo la normativa y en condiciones de explotación por parte de los empresarios. Las medidas para combatir el trabajo no declarado en la UE y en los distintos Estados miembros deberían tratar del mismo modo a todos los que trabajan en estas condiciones, con independencia de que sean ciudadanos de la UE o nacionales de terceros países.

Por tanto, el Comité insta a la Comisión a examinar atentamente la posibilidad de ampliar el fundamento jurídico de la propuesta de directiva para que sea posible tomar medidas también contra el trabajo ilegal de cualquier persona que no tenga los permisos o los documentos necesarios.

5.4 El Comité cree que el «factor de atracción» para los emigrantes que se menciona en la directiva y que ésta pretende reducir no es la posibilidad del trabajo irregular, sino más bien la posibilidad de trabajar en otro país. Por esta razón, las medidas para simplificar los procedimientos con vistas a obtener un permiso único de residencia y de trabajo ayudarán, sin lugar a dudas, a reducir el factor de atracción. No obstante, también los propios Estados miembros deberían contribuir a simplificar los procedimientos.

5.5 Los empresarios insisten en la necesidad de luchar contra el trabajo ilegal y la competencia desleal, porque los empresarios que contratan a trabajadores ilegalmente crean una competencia ilegal y desleal para otros empresarios honrados.

5.6 Aunque la aplicación de la directiva es responsabilidad de los Estados miembros, la Comisión ha de ser consciente de que no será una tarea sencilla porque i) no existen suficientes órganos supervisores; ii) hay dificultades a la hora de repartir las responsabilidades entre los diversos órganos competentes; iii) son muy numerosas las empresas que supervisar. La fuerza de la directiva debería residir en su aplicación efectiva.

5.7 Las instituciones europeas deberían utilizar los mismos términos que emplean las organizaciones internacionales y regionales y la legislación internacional. Son términos que, por este uso, están reconocidos internacionalmente, tales como «irregular» o «trabajador emigrante indocumentado», en vez de «trabajadores ilegales» o «inmigración ilegal». El término «inmigrante ilegal» tiene connotaciones muy negativas. La propuesta de directiva podría reforzar esas ideas y dar lugar a una mayor discriminación y xenofobia contra todos los trabajadores emigrantes, que podrían ser objeto de inspecciones por su mero aspecto.

5.8 A pesar de las dudas respecto de la propuesta de directiva, el Comité cree que deberían consolidarse las propuestas de la directiva que podrían ser beneficiosas en la práctica. Estas propuestas aparecen enumeradas a continuación bajo el epígrafe «Observaciones específicas».

6. Observaciones específicas

6.1 **Artículo 1.** Este artículo debería ofrecer a los Estados miembros que ya han tomado medidas para regular la inmigración irregular la posibilidad de mantener las medidas nacionales que son más favorables a los trabajadores.

6.2 **Artículo 2.** Las definiciones deberían modificarse del modo siguiente:

- 2(b): «empleo» significa el ejercicio de actividades **remuneradas o realizadas en condiciones de dependencia económica** bajo la dirección de otra persona;
- deberían añadirse las **agencias de empleo temporal** a la definición de «empresario» (apartado 2e) y «subcontratista» (apartado 2f), puesto que la definición actual es poco clara.

Muchos trabajadores de terceros países han sido contratados por intermediarios, entre los cuales figuran las agencias.

6.3 **Artículo 4(1)(c).** El empresario debería conservar una copia del permiso de residencia más allá del período de empleo, puesto que en algunos sectores suelen ser contratos breves y es frecuente que cambie el empresario.

6.4 Artículo 5

— En aquellos casos en los que los empresarios i) hayan cumplido sus obligaciones respecto del empleo ilegal y ii) hayan verificado los permisos de residencia y conservado las copias que se exigen, si posteriormente se descubre que un nacional de un tercer país no está en posesión de un permiso de residencia válido, el empresario deberá abonar toda remuneración pendiente y cualesquiera de las cantidades que se establecen en el artículo 7 de la directiva. Por esta razón, al final del artículo debería añadirse esta frase: «Ello no afecta a la obligación de los empresarios de abonar toda remuneración pendiente y cumplir las obligaciones que se especifican en el artículo 7».

— Debería incorporarse una disposición que estipule que los empresarios deben respetar los procedimientos de contratación establecidos por los Estados miembros. Es posible que los empresarios se limiten a comprobar el permiso de residencia y dejen de lado el permiso de trabajo que se exige en muchos Estados miembros. Es posible que el empleo no declarado de nacionales de terceros países aumente a pesar de que los empresarios cumplan las disposiciones de la directiva.

6.5 Artículo 6

— En las sanciones que se enumeran en el apartado 2a) debería estipularse que la cuantía de las sanciones económicas debería ser tal que quedara anulado el beneficio obtenido por el empresario por cada nacional de un tercer país contratado ilegalmente. Así, la sanción económica equivaldría a la cantidad estipulada por cada persona contratada ilegalmente y se incrementaría en función del número de nacionales de terceros países contratados ilegalmente. Hay una diferencia clara entre el beneficio que obtienen los empresarios particulares que emplean ilegalmente a trabajadores como ayuda doméstica o en explotaciones agrarias y los que emplean ilegalmente a tres, cuatro o más trabajadores en actividades específicamente orientadas al lucro.

— Debería contemplarse el aumento de las sanciones económicas a los empresarios que continúan empleando ilegalmente a nacionales de terceros países o que reinciden. Esta sanción debería incrementarse sustancialmente cada vez que se reitere o perpetúe el empleo ilegal, para que tengan un efecto disuasivo.

— No es lógico esperar que los empresarios corran con los gastos de repatriar a todos los nacionales de terceros países empleados ilegalmente y que, además, deban abonar una sanción económica. Esto, en efecto, significaría trasladar a los empresarios la responsabilidad que en cada país corresponde a las autoridades competentes en materia de inmigración. Los empresarios únicamente deberían cubrir tales gastos cuando se haya cometido un delito, como se señala en el artículo 10.

6.6 Artículo 7

- También debería estipularse que la obligación de abonar los atrasos es de aplicación desde el día en que se presente la reclamación de pago, no desde la fecha en que ésta tenga efecto legal.
- Los derechos de los trabajadores en virtud del contrato de trabajo deberían seguir siendo de aplicación, con independencia de que dispongan o no de un permiso de trabajo o de residencia.
- En la práctica podrían surgir dificultades a la hora de abonar los atrasos a un trabajador que ya ha vuelto a su país: es preciso tener esto en cuenta. Por otra parte, es necesario garantizar que los atrasos llegan a la persona que corresponde.
- Por otra parte, debería especificarse que los empresarios han de calcular la remuneración pendiente con arreglo a las leyes, reglamentos, decisiones administrativas y convenios colectivos que habitualmente sean de aplicación al puesto de trabajo.

6.7 El **artículo 8** hace referencia a otras medidas que deben adoptar los Estados miembros.

- Sería útil incluir una lista de medidas obligatorias.
- La medida que se estipula en el punto d), relativa al cierre provisional o definitivo de los establecimientos empleados en la infracción, no parece razonable, especialmente porque también podría afectar a los trabajadores empleados legalmente. Al aplicar esta medida habría que consultar a los trabajadores empleados en el establecimiento en cuestión y a sus representantes.

6.8 El **artículo 9** define la responsabilidad de los contratistas principales y de los posibles subcontratistas intermediarios en cuanto al pago de las sanciones y de los atrasos. Sería útil en este punto aclarar en qué circunstancias es esto de aplicación y en cuáles no. En algunos sectores con largas cadenas de subcontratistas, como la fabricación de automóviles, en la que varios fabricantes y subcontratistas fabrican distintas piezas en diversos centros y países, sería complejo considerarlos codeudores solidarios. El Comité cree que el contratista principal debería tener la oportunidad de exonerarse de esta responsabilidad mediante unas medidas cautelares razonables.

6.9 Artículo 10

- Según este artículo, una infracción constituye delito (con arreglo al artículo 3) cuando se comete «intencionadamente». Sin embargo, dado que esto es difícil de probar, sería preferible

incluir en la definición la idea de que el empresario «sabía» o «podía haber sabido» que cometía un delito.

- En cuanto a la situación que se especifica en el punto 1a), toda infracción reiterada del artículo 3 debería considerarse delito.
- En el caso de una infracción que se considere delito deliberado, como se especifica en el punto 1a), es importante tener en cuenta la posibilidad de que el procedimiento judicial sea muy prolongado. Existe el riesgo de que esta disposición no se aplique en absoluto si los Estados miembros deciden que la decisión de si se ha producido una infracción corresponde a un tribunal o una autoridad nacional que dispone para ello de un plazo de dos años. Puesto que estos procedimientos pueden ser muy largos, y dado que se recurriría a todas las posibilidades legales para presentar una apelación, cabe la posibilidad de que esta disposición no se lleve nunca a la práctica.
- Al aplicar este artículo en los Estados miembros es preciso establecer una división clara de competencias entre los órganos administrativos que imponen las sanciones y los distintos tribunales competentes, a fin de evitar un posible conflicto de competencias.

6.10 Artículo 14

- Debería exigirse a los Estados miembros que instauren mecanismos eficaces que garanticen que los procedimientos puedan desarrollarse con rapidez y sin grandes costes.
- Del mismo modo, los Estados miembros deberían garantizar que los órganos sancionadores informarán sin demora a los representantes correspondientes sobre el inicio de un procedimiento.
- En el punto 3 podría otorgarse un estatuto especial no sólo a los nacionales de terceros países que estén o hayan estado sometidos a condiciones laborales abusivas y que colaboren en las acciones incoadas contra el empresario, sino también a los testigos.

6.11 Artículo 15

Esta disposición, que estipula que los Estados miembros velarán por que, todos los años, al menos el 10 % de las empresas sean objeto de inspecciones, es muy adecuada. Sin embargo, la eficacia de la propuesta de directiva dependerá de la aplicación real de este artículo. En casi todos los Estados miembros se necesitarán más personal y más recursos económicos para llevarlo a la práctica. Sin ello, no cabe duda de que tales obligaciones añadidas darán lugar a un trato desigual entre los afectados.

Bruselas, 13 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que recibieron más de un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 54.3 del Reglamento Interno):

Punto 1.7

Modifíquese de la manera siguiente:

«Las experiencias internacionales demuestran que la manera más eficaz de luchar contra el fenómeno del trabajo no declarado es actuar simultáneamente en varias direcciones. Por este motivo, paralelamente a la introducción de posibilidades de inmigración legal para las personas que deseen trabajar en los sectores de la economía más afectados por el trabajo de los inmigrantes clandestinos, es necesario realizar una campaña de información y educación que muestre los efectos del trabajo no declarado. ~~Además, conveniría que la política de sanciones contra los empresarios fuese uniforme, con independencia de la nacionalidad del trabajador no declarado. Por este motivo, la Directiva propuesta debería ser uno de los componentes de un conjunto más amplio de coordinarse con medidas destinadas a luchar contra el fenómeno del trabajo no declarado, incluido el de los inmigrantes clandestinos, y no el instrumento fundamental que propone la Comisión.»~~

Resultado de la votación

A favor: 64 En contra: 101 Abstenciones: 9

Punto 5.3

Modifíquese del siguiente modo:

«Es preciso regular urgentemente la migración y la inmigración legales tanto dentro de la UE como hacia ésta. Las restricciones sobre la migración en los Estados miembros han causado distintos problemas, han impedido la libre circulación de trabajadores entre algunos Estados miembros y han dado lugar a la contratación de algunos nacionales de terceros países, y también ciudadanos de la UE, incumpliendo la normativa y en condiciones de explotación por parte de los empresarios. Las medidas para combatir el trabajo no declarado en la UE y en los distintos Estados miembros están inscritas en la actualidad en el orden del día de la Comisión y de los interlocutores sociales y se están debatiendo propuestas para combatir este fenómeno negativo. El Comité recomienda que se coordinen estrechamente las medidas para combatir la migración ilegal y el trabajo no declarado. deberían tratar del mismo modo a todos los que trabajan en estas condiciones, con independencia de que sean ciudadanos de la UE o nacionales de terceros países. Por tanto, el Comité insta a la Comisión a examinar atentamente la posibilidad de ampliar la base jurídica de la propuesta de Directiva para que sea posible tomar medidas también contra el trabajo ilegal de cualquier persona que no tenga los permisos o los documentos necesarios.»

Resultado de la votación

A favor: 56 En contra: 102 Abstenciones: 10

Punto 6.6

Modifíquese de la manera siguiente:

«Artículo 7

- También debería estipularse que la obligación de abonar los atrasos es de aplicación desde el día en que se presente la reclamación de pago, no desde la fecha en que ésta tenga efecto legal.
- Los derechos de los trabajadores en virtud del contrato de trabajo deberían seguir siendo de aplicación, con independencia de que dispongan o no de un permiso de trabajo o de residencia.
- En la práctica podrían surgir dificultades a la hora de abonar los atrasos a un trabajador que ya ha vuelto a su país: es preciso tener esto en cuenta. Por otra parte, es necesario garantizar que los atrasos llegan a la persona que corresponde.
- Por otra parte, debería especificarse que los empresarios han de calcular la remuneración pendiente con arreglo a las leyes, reglamentos, decisiones administrativas y convenios colectivos que habitualmente sean de aplicación al puesto de trabajo.
- En la mayor parte de los Estados miembros de la UE, para garantizar el pago de los atrasos, los trabajadores tienen que presentar una reclamación ante los órganos competentes. La estipulación que figura en la letra a) del apartado 2 del artículo 7 en el sentido de que no habrá necesidad de que los nacionales de terceros países presenten una queja o una reclamación para que se inicien los trámites necesarios para regularizar estas remuneraciones pendientes establecería una distinción injustificada entre estos nacionales de terceros países y otros trabajadores de la UE o nacionales de terceros países contratados legalmente.
- No obstante, el Comité acepta que los Estados miembros puedan prestar a los trabajadores de terceros países en situación irregular todo el apoyo necesario para reclamar sus remuneraciones no percibidas y que esta garantía debe quedar recogida expresamente en el artículo.

- El Comité cree que la presunción de que la relación laboral ha durado (en este caso) al menos seis meses, tal y como se prevé en la letra b) del apartado 2 del artículo 7, puede tener el efecto de fomentar la inmigración irregular hacia la UE e introduce una distinción injustificada, en la medida en que pone al trabajador irregular en una situación muy ventajosa respecto del resto de los trabajadores. Por otro lado, se trata de una solución claramente inadecuada en el caso de relaciones laborales de corta y muy corta duración (por ejemplo, campañas agrícolas). De este modo, sopesados los pros y los contras, el Comité considera que esta disposición (letra b) del apartado 2 del artículo 7) debe suprimirse.»

Resultado de la votación

A favor: 59 En contra: 111 Abstenciones: 11

Punto 6.8

Modifíquese de la manera siguiente:

«El artículo 9 define la responsabilidad de los contratistas principales y de los posibles subcontratistas intermediarios en cuanto al pago de las sanciones y de los atrasos. Sería útil en este punto aclarar en qué circunstancias es esto de aplicación y en cuáles no. El contratista principal y los subcontratistas que no emplean directamente a nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE deberían estar sujetos, solidariamente y por separado, a las sanciones previstas en los artículos 6 y 7 únicamente si se demostrara que sabían que sus subcontratistas empleaban a nacionales de terceros países sin permiso de residencia. En algunos sectores con largas cadenas de subcontratistas, como la fabricación de automóviles o la construcción, en la que varios fabricantes y subcontratistas fabrican distintas piezas en diversos centros y países, sería complejo considerarlos codeudores solidarios. El Comité cree que el contratista principal debería tener la oportunidad de exonerarse de esta responsabilidad mediante unas medidas cautelares razonables.»

Resultado de la votación

A favor: 57 En contra: 106 Abstenciones: 8

Punto 6.9

Modifíquese de la manera siguiente:

«Artículo 10

- Según este artículo, una infracción constituye delito (con arreglo al artículo 3) cuando se comete "intencionadamente". Sin embargo, dado que esto es difícil de probar, sería preferible incluir en la definición la idea de que el empresario "sabía" o "podía haber sabido" que cometía un delito.
- En cuanto a la situación que se especifica en el punto 1a), toda infracción reiterada del artículo 3 debería considerarse delito.
- En el caso de una infracción que se considere delito deliberado, como se especifica en el punto 1a), es importante tener en cuenta la posibilidad de que el procedimiento judicial sea muy prolongado. Existe el riesgo de que esta disposición no se aplique en absoluto si los Estados miembros deciden que la decisión de si se ha producido una infracción corresponde a un tribunal o una autoridad nacional que dispone para ello de un plazo de dos años. Puesto que estos procedimientos pueden ser tan duraderos, y dado que se recurriría a todas las posibilidades legales para presentar una apelación, cabe la posibilidad de que esta disposición no se lleve nunca a la práctica.
- Al aplicar este artículo en los Estados miembros es preciso establecer una división clara de competencias entre los órganos administrativos que imponen las sanciones y los distintos tribunales competentes, a fin de evitar un posible conflicto de competencias.»

Resultado de la votación

A favor: 66 En contra: 100 Abstenciones: 10

Punto 6.11

Modifíquese de la manera siguiente:

«Artículo 15

Esta disposición, La eficacia de la disposición propuesta que estipula que los Estados miembros velarán por que, todos los años, al menos el 10 % de las empresas sean objeto de inspecciones, es muy adecuada. Sin embargo, la eficacia de la propuesta de Directiva dependerá de la aplicación real de este artículo. Los Estados miembros deberán seleccionar las empresas que serán sometidas a inspección en base a una evaluación del riesgo que tenga en cuenta, además de otros criterios que se estimen adecuados y pertinentes, factores como la mayor o menor vulnerabilidad del sector de actividad al fenómeno de la contratación de inmigrantes en situación irregular y la existencia de antecedentes de las propias empresas en este ámbito. El artículo debe incluir una mención en la que conste que es deseable que los Estados miembros logren garantizar una inspección anual en, por lo menos, el 3 % del conjunto de las empresas así seleccionadas. En casi todos los Estados miembros podrán necesitarse se necesitarán más personal y más recursos económicos para llevarlo a la práctica. Sin ello, no cabe duda de que tales obligaciones añadidas podrían dar lugar a un trato desigual entre los afectados.»

Resultado de la votación

A favor: 65 En contra: 105 Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo»

COM(2007) 301 final

(2008/C 204/17)

El 6 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 el

«Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2008 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción de la consulta sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo»

1.1 El futuro Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) parte jurídicamente del Título IV (Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas) del Tratado de Ámsterdam (1999), de la Cumbre de Tampere (Finlandia, 1999) y de la más reciente Cumbre de la Haya. Conviene recordar también sus orígenes «funcionales», esto es, el Reglamento Dublín I de 1997, Dublín II de 2003, que entró en vigor en 2006, y el primer acuerdo Schengen de 1985, recientemente ampliado a una serie de nuevos Estados miembros en 2007. No hay que perder de vista que el principal objetivo era la aplicación y transposición de la Convención internacional sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra (1951), ratificado por la mayoría de los Estados miembros, de una manera uniforme en el conjunto de la Unión Europea, garantizando que las personas necesitadas de protección internacional gocen de ella de manera efectiva. Todo ello con la voluntad de hacer de la Unión Europea un espacio único de protección de los refugiados basado en la plena e inclusiva aplicación de la Convención de Ginebra y en los valores humanitarios comunes que comparten todos los Estados miembros. El plan de actuación para aplicar el programa de la Haya prevé la adopción de la propuesta del SECA para finales de 2010.

1.2 Con vistas a emprender la segunda fase y antes de lanzar su plan de acción que se propone publicar en julio de 2008, la Comisión ha puesto en marcha, a través del Libro Verde, un proceso exhaustivo de consulta al objeto de identificar las diferentes opciones posibles dentro del actual marco jurídico comunitario.

1.3 El programa de Tampere, confirmado posteriormente por el de La Haya, se basa en el establecimiento de un procedimiento común de asilo, de un estatuto uniforme, de un ámbito de acción uniforme y de un alto grado de protección armonizada en todos los Estados miembros, al tiempo que se prevé garantizar la aplicación uniforme de la Convención de Ginebra.

1.4 Durante la primera fase entre 1999 y 2006 la adopción de los principales cuatro instrumentos legislativos constituyó el

actual acervo y sentó las bases del SECA. La Comisión vela por que se garanticen que los instrumentos jurídicos ya adoptados se traspongan en los plazos previstos.

1.5 Aunque el proceso de evaluación de los instrumentos de la primera fase sigue abierto, dada la necesidad de avanzar las propuestas para la segunda fase a tiempo para su adopción en 2010, la Comisión estima indispensable poner ya en marcha una reflexión y un debate en profundidad sobre la futura arquitectura del SECA.

1.6 **La Comisión también se fija el objetivo de conseguir un mayor grado de solidaridad entre los Estados miembros, de reforzar la capacidad de todos los actores y la calidad general del proceso, de colmar las lagunas actuales** y de armonizar las prácticas en vigor a través de la aplicación de medidas de acompañamiento relativas a la cooperación práctica entre Estados miembros.

1.7 La Comisión ha estructurado su consulta en cuatro capítulos y 35 cuestiones: instrumentos legislativos, aplicación, solidaridad y responsabilidad compartida, dimensión exterior.

2. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones

2.1 **El Comité**, teniendo en cuenta los (numerosos) dictámenes adoptados con anterioridad en la materia, las recomendaciones de ONG activas en la ayuda a los refugiados, así como las observaciones formuladas por el ACNUR ⁽¹⁾ a las Presidencias de la Unión Europea portuguesa y eslovena,

2.2 Recordando que las cuestiones de asilo ya se tratan por mayoría cualificada en el Consejo, mientras que las de inmigración aún se ajustan al régimen de unanimidad y, de conformidad con el Tratado de Lisboa, deberían pasar al de la mayoría cualificada, recomienda que en la aplicación de un procedimiento común, la Comisión y el Consejo velen por excluir o evitar las cláusulas de exención nacional utilizadas a menudo por algunos Estados miembros («opt out»),

⁽¹⁾ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

2.3 El Comité respalda la adopción de un régimen de asilo equitativo, es decir, con un rostro humano, que considere que la protección de los solicitantes de asilo constituye un auténtico objetivo entre las metas de construcción de una Europa que también sea social. El Comité recuerda que estos objetivos sociales no se hallan en competencia y no excluyen los intereses económicos y de seguridad, ni de las poblaciones de acogida, ni de los Estados miembros.

2.4 Hace un llamamiento a favor de crear las condiciones que fomenten el respeto de los convenios internacionales, de las Directivas europeas conformes al Derecho internacional y al Derecho humanitario y del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos del Consejo de Europa; un mejor reparto de la responsabilidad que incumbe a los Estados miembros; la reinstalación e integración rápida de las personas que gozan de la protección de refugiado o subsidiario; una política sincera de cooperación y desarrollo conjunto que mejore el nivel de democracia efectiva de algunos terceros Estados y contribuya a la solidaridad internacional en respuesta a las necesidades en materia de asilo.

2.5 A este fin recomienda medidas que se entiende son indisolubles y complementarias:

2.5.1 Que las personas necesitadas de protección internacional puedan entrar siempre en el territorio de la Unión Europea, independientemente del nivel de refuerzo de los controles, a fin de que al menos se respete el derecho a presentar una solicitud de asilo, independientemente de cómo sea su forma, y el acceso a un procedimiento justo y eficaz.

2.5.2 Que las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado se examinen siempre y que la autoridad competente adopte y justifique la decisión por escrito antes de que se examine la protección subsidiaria, incluido el caso en que las solicitudes se presentan en las fronteras.

2.5.3 Que los solicitantes de asilo tengan la libertad de escoger el país al que dirigen una solicitud.

2.5.4 Que los menores aislados y las mujeres, así como las personas vulnerables se beneficien de una protección específica real ⁽²⁾; los solicitantes de asilo con discapacidades físicas, psicológicas o mentales y que requieran una asistencia especial; las mujeres embarazadas, los niños, las personas de edad avanzada, los enfermos, las personas con discapacidades, etc.

2.5.5 Que las persecuciones particulares de las que son víctimas ciertas mujeres se tengan en cuenta y se consideren motivo de necesidad de protección a título personal e independientemente de las personas a que acompañan y las acompañan (niños menores o maridos, padres, otros) ⁽³⁾.

2.5.6 Que todo solicitante de asilo se beneficie del examen efectivo e individual de su solicitud, de la asistencia de un intér-

prete, de una ayuda jurídica gratuita y de un plazo suficiente para presentarla.

2.5.7 Que los principios fundamentales a los que se debe ajustar un procedimiento de asilo se apliquen a todas las solicitudes de asilo, incluidas las manifiestamente injustificadas.

2.5.8 Que los recursos contra la decisión de no reconocer el estatuto de refugiado o beneficiario de una protección subsidiaria tengan el efecto de suspender la expulsión, sobre todo para las personas a las que no se podría expulsar a otro país sin correr el riesgo de que su vida o libertad se vean amenazadas o en peligro.

2.5.9 Que se garantice la integración y reinstalación en condiciones de vida normales y dignas mediante el acceso a la autonomía, cuyos requisitos deberían cumplirse lo antes posible a partir del momento de la llegada y de acuerdo con el interesado: el acceso a la asistencia médica, la familiarización y el aprendizaje de la lengua, los contactos con las asociaciones activas en la ayuda a los refugiados y con la participación local; la formación, incluida la evaluación y reconocimiento de cualificaciones; el acceso al empleo autorizado, etc.

2.6 Recomienda que las ONG y las asociaciones activas en la ayuda jurídica, material y humanitaria a los refugiados tengan acceso permanente a los centros de detención, ya estén abiertos o cerrados; en cuanto a las soluciones de reinstalación de las personas a las que se ha concedido el estatuto de refugiados, a fin de que se compartan las responsabilidades entre Estados miembros, el Comité se remite a su Dictamen CESE 1643-2004, de 15 de diciembre de 2004, en especial a su punto 2.4, en el que se estipula que: «Las condiciones de presencia de las ONG y asociaciones de ayuda a los refugiados en los centros de acogida deberían mejorarse, suscribiendo a tal fin acuerdos de colaboración con las autoridades de los países de acogida, o bien al menos definiendo sus derechos».

2.6.1 Que estas normas de acogida respetuosas con las personas deberían aplicarse por igual a todos los solicitantes de asilo que opten al estatuto de refugiado o a una protección subsidiaria.

2.6.2 Que se conceda prioridad a las soluciones alternativas (alojamiento en centros abiertos) a la detención sistemática de los solicitantes de asilo en centros totalmente cerrados y que son inaccesibles a las ONG, e incluso, a veces, a la Cruz Roja.

2.7 Desaconseja el uso de listas de países considerados seguros (respeto de los procedimientos de examen individual al que tienen derecho los solicitantes de asilo en virtud de la Convención de Ginebra) y recomienda revisar la calificación de «terceros países seguros» que se da a terceros países de origen o de tránsito, que privan a los solicitantes de asilo de la posibilidad de examen de su situación individual y de sus derechos derivados ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ En el sentido del ACNUR, *Glosario de Términos claves*, junio de 2006.

⁽³⁾ Violaciones, violaciones en tiempo de guerra, persecuciones físicas, mentales o sociales debidas al rechazo de sumisión a un orden establecido por los hombres, ... Véase punto 2.5.1 del Dictamen del CESE sobre la Directiva «Cualificación», ponente: Sra. Le Nouail Marlière (DO C 221 de 17.9.2002): «Aunque no estén explícitamente previstas en la Convención de Ginebra de 1951, las formas específicas de persecución del género femenino (mutilaciones de órganos genitales femeninos, matrimonios forzados, lapidaciones por presunción de adulterio, violaciones sistemáticas de mujeres y adolescentes como estrategia bélica, por nombrar algunas) deberían ser reconocidas como razones fundadas para la presentación de una solicitud de asilo y como motivos legítimos para la concesión de asilo en los Estados miembros».

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 15.12.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Un sistema europeo común de asilo más eficaz: el procedimiento único como próxima fase», ponente: Sra. Le Nouail Marlière (DO C 157 de 28.6.2005), punto 2.7.

2.8 Recomienda, no obstante, que si bien deben mantenerse listas de países considerados «seguros», sean comunes a los Estados miembros y sean aprobadas por los Parlamentos nacionales y Europeo, y tengan en cuenta la información facilitada por las ONG debidamente consultadas y que, entretanto, no sean utilizadas más bajo ninguna circunstancia.

2.9 Recomienda que los guardacostas, los agentes de la autoridad pública y de los servicios públicos o privados que tengan relación con los solicitantes de asilo en las etapas primeras y sucesivas (policía, aduanas, salud, educación, empleo) reciban formación sobre el derecho de asilo y el derecho humanitario.

2.10 Reitera y mantiene la recomendación de tener en cuenta las obligaciones asumidas por los entes territoriales locales y regionales en materia de asistencia básica y de integración sostenible cuando se reconoce a los solicitantes el estatuto de refugiado o de beneficiario de una protección internacional y, por consiguiente, de asociarlos de manera equitativa a la elaboración de una política común de asilo, en el mantenimiento y clarificación del uso y asignación de los Fondos del FER, tal y como se especifica *infra*.

2.11 Aprueba la creación de una oficina europea de apoyo a los Estados miembros siempre que sirva para completar el trabajo de las antenas regionales o locales del ACNUR y responda a los objetivos de mejorar la calidad y la coherencia de las decisiones a fin de garantizar que las personas que necesitan protección internacional gocen de ella, independientemente del lugar de la Unión Europea en el que presenten la solicitud, y de velar de forma permanente por que la legislación europea se ajuste al Derecho internacional de refugiados y al Derecho humanitario. Esta oficina de apoyo podría organizar la formación de los guardas fronterizos para distinguir entre los refugiados y los demás emigrantes, en cooperación con el ACNUR, que hasta la fecha ofrece este tipo de formación y participa en ella, sobre todo, aunque no exclusivamente, en las fronteras orientales de la UE desde que la zona Schengen se amplió (Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia).

2.12 Recomienda que las medidas adoptadas para controlar la inmigración no se conviertan, en razón de las persecuciones, en fuente de violaciones de los derechos básicos, en particular del derecho a solicitar y beneficiarse del asilo por motivos de persecución.

2.13 Pide que se estipule claramente la obligación total de los comandantes de buques, en los casos de interceptación y salvamento marítimos, de ayudar a las personas en peligro, de hallar una solución a la falta de reconocimiento en cuanto a su responsabilidad de facilitar el desembarco de las personas salvadas en el mar, de organizar el examen de las solicitudes cuanto antes y de facilitar, llegado el caso, una protección internacional.

2.14 Por lo que se refiere al debate específico de la instauración de un procedimiento europeo común único, el Comité remite a su Dictamen CESE 1644-2004, de 15 de diciembre de

2004, sobre todo en cuanto a sus recomendaciones y advertencias sobre el descenso del nivel de las normas de protección que podría producirse en el periodo 2004-2008, entre la consulta sobre un procedimiento único y el Libro Verde sobre el sistema europeo común de asilo.

2.15 Recuerda a los Estados miembros que, al margen de cuál sea la forma de un procedimiento (administrativa, judicial), todas las fases deben obedecer a una lógica de protección y no de acusación.

2.16 Recomienda a la Comisión y al Consejo que asignen y utilicen con transparencia y claridad el Fondo Europeo para los Refugiados para 2008-2013 en el marco del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, tal y como recomendaba en su Dictamen ⁽⁵⁾ y, en particular, «solicita que se adopten disposiciones específicas en las Decisiones por las que se establecen los diferentes Fondos a fin de que los operadores no estatales participen, en la fase más temprana posible, en el marco plurianual de orientaciones definidas por los Estados miembros y por la propia Comisión».

2.17 Recomienda que las medidas de incentivos financieros en función de los esfuerzos considerables de determinados Estados miembros como, por ejemplo, Suecia, o de las capacidades reducidas (tamaño geográfico y en función de la población) como Malta o Chipre, no lleven a otros Estados miembros a descargarse de algunas de sus responsabilidades y obligaciones, tanto en materia de acceso al territorio como de examen de las solicitudes o de reinstalación interna (solidaridad y distribución) o externa (contribución a los esfuerzos extrarregionales) de grupos de refugiados.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge favorablemente la consulta pública sobre el futuro sistema europeo común de asilo a través del Libro Verde aquí examinado. Y acoge con satisfacción que la Comisión tome la iniciativa para destacar la manera de afrontar las carencias del dispositivo jurídico europeo, las diferencias entre las leyes europeas y las prácticas de los Estados miembros.

3.2 El Comité anima a la Comisión y al Consejo a velar por que en los debates sobre la gestión de las fronteras no se vulnere el derecho fundamental de solicitar asilo o una protección internacional, lo que incluye las medidas relativas a las fronteras terrestres, aéreas o marítimas así como, en particular, la interceptación y el salvamento marítimo en el interior o fuera de las aguas territoriales de los Estados miembros.

3.3 En el contexto de lucha contra el terrorismo en particular y de la lucha contra la criminalidad y la trata de seres humanos, el Comité insta a la Comisión y al Consejo a que garanticen que la inseguridad mundial no tenga un impacto negativo en las actitudes del público con respecto a los refugiados y a los solicitantes de asilo, y no ponga en peligro la integridad y la naturaleza del asilo.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE de 14.2.2006, ponente: Sra. Le Nouail Marlière (DO C 88 de 11.4.2006), punto 2.4 y cuarto guión de las conclusiones.

4. Observaciones específicas

4.1 Instrumentos legislativos — Tramitación de las solicitudes de asilo — Las cláusulas de exención nacionales

De acuerdo con la Comisión, que se inspira en numerosos informes de ONG y del ACNUR, la Directiva relativa a los procedimientos de asilo ha establecido normas de procedimiento basadas en criterios comunes mínimos, dejando un margen de maniobra extremadamente amplio para efectuar ajustes nacionales y fijar cláusulas de exención para los Estados miembros. De este modo, las personas que buscan protección en la UE no gozan de garantías idénticas, ya que éstas varían según el país al que se dirijan e incluso, en algunos casos, según el lugar del país en el que se presenta la solicitud de asilo. Esto también ha tenido la consecuencia de rebajar de manera progresiva el nivel de respeto de los derechos de los solicitantes de asilo, como atestiguan algunas reformas legislativas nacionales.

El Comité respalda el objetivo de crear un régimen europeo común de asilo con el que se pretende principalmente garantizar a todos los solicitantes de asilo un acceso a procedimientos justos y eficaces. En este sentido, **la aplicación de un procedimiento común parece poco compatible con cláusulas de exención nacionales muy utilizadas por los Estados miembros**. El Comité prestará atención a la naturaleza común de los procedimientos específicos propuestos en el «plan de acción» de la Comisión y a que la definición de las normas de procedimiento y criterios comunes no se armonice con arreglo al nivel del mínimo común denominador para la protección de los refugiados.

4.2 Los países de origen seguros

El Comité muestra su inquietud por los obstáculos que se oponen al acceso a un procedimiento equitativo para determinados solicitantes de asilo, en contradicción con el principio de no discriminación de la Convención de Ginebra (artículo 3).

Es esto lo que ocurre con las personas procedentes de países considerados «seguros» o «terceros países seguros», cuya solicitud puede juzgarse «infundada» en el marco de una instrucción rápida o de un procedimiento «acelerado» o «prioritario», sin la garantía de un recurso con efectos suspensivos. El hecho de que los Estados miembros no hayan logrado ponerse de acuerdo sobre una lista común crea desigualdades reales, sobre todo en la aplicación del Reglamento Dublín II: de esta manera, «el Estado responsable» puede declarar la solicitud inadmisibles conforme a su lista nacional de países seguros a pesar de que ese país no figure en la lista del país que reenvía al solicitante.

El Comité recomienda a los Estados miembros que procedan lo más rápidamente posible a la elaboración de una lista única.

Recordando que «el acceso libre e ilimitado al territorio y al procedimiento de asilo son garantías fundamentales que los Estados miembros deben esforzarse en obtener»⁽⁶⁾, el Comité estima, además, que la referencia a un país denominado de

origen seguro no «puede en ningún caso constituir la justificación de la denegación de una solicitud de asilo»⁽⁷⁾, sino que debe acompañarse de un examen específico, en aplicación de la Convención de Ginebra. En efecto, la obligatoriedad de examinar individualmente todas las solicitudes de protección y de asilo no permite considerar que un país pueda ser seguro para toda persona, o que una persona no pueda ser objeto de posibles persecuciones en razón de su estatus específico (pertenencia a un grupo social, persecuciones llevadas a cabo por uno o varios agente(s) no estatales, y otros motivos).

Además, se puede destacar que las disposiciones establecidas no permiten garantizar que el país al que sería reenviado un solicitante de asilo le ofrezca una protección eficaz y duradera.

4.3 Recurso con efectos suspensivos

En aplicación de los principios de eficacia y equidad, las decisiones adoptadas no deberían anular la posibilidad de presentar recurso ante una autoridad o instancia jurisdiccional imparcial e independiente. Como constata que algunos Estados miembros aplican este derecho de manera restrictiva o artificial en una serie de situaciones, el Comité insiste en que **este recurso debe tener siempre efectos suspensivos** y pide a la Comisión y al Consejo que velen por que esto sea así.

4.4 Información sobre los países de origen

El Comité considera que al examen de una solicitud de asilo deben acompañar datos fiables sobre los riesgos reales que los solicitantes afrontan en los países de origen. En su Dictamen de 26 de abril de 2001, el Comité había expresado el deseo de que «las informaciones sobre el país de origen del solicitante de asilo y sobre los países de tránsito que haya atravesado [puedan] ser proporcionadas también por organizaciones debidamente representativas de la sociedad civil, activas en cada uno de los Estados miembros que examine la solicitud de asilo»⁽⁸⁾.

En la perspectiva de un régimen «común» al conjunto de los Estados miembros, el Comité estima que la calidad y homogeneidad de las decisiones de primera instancia dependerá en gran medida de la calidad y homogeneidad de las informaciones disponibles acerca de los países de origen a las que se refieran las instancias o jurisdicciones de los Estados miembros.

4.5 Asilo en la frontera

El Comité toma nota de que se incita a los Estados miembros a mejorar la calidad del acceso a los procedimientos, pero manifiesta su inquietud por la información insuficiente facilitada a los solicitantes de asilo acerca de sus garantías y derechos.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE de 26.4.2001: «Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado», ponente: Sr. Melicías (DO C 192 de 10.7.2001), punto 3.2.2.

⁽⁷⁾ Melicías, punto 3.2.1.2.3.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE de 26.4.2001, «Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado», ponente, Sr. Melicías (DO C 192 de 10.7.2001), punto 2.3.

La reducción constante de las solicitudes de asilo presentadas a la UE ⁽⁹⁾, contrariamente a las exageraciones mediáticas, incita al Comité a recordar que todo solicitante de asilo, **al margen de su situación o lugar en que se encuentre**, debe poder contar con la posibilidad de que se realice un examen eficaz de la solicitud, y, a este efecto, **disponer de los servicios de un intérprete, de una ayuda jurídica gratuita y de un plazo suficiente para presentarla**. Recuerda haber formulado la propuesta con arreglo a la cual *el solicitante debería tener derecho a ponerse en contacto con las organizaciones no gubernamentales (ONG) reconocidas que tengan como objetivo la defensa y la promoción del derecho de asilo* ⁽¹⁰⁾.

En el mismo sentido, el Comité recuerda las reservas que emitió acerca de utilizar extensamente la apreciación de solicitudes consideradas «*manifiestamente infundadas*» por los Estados miembros. Constata la inflación de situaciones que remite a esta apreciación que resulta de una redacción demasiado vaga del artículo 23.4 de la Directiva sobre los procedimientos y estima necesario revisar este concepto. Conforme en este punto con el ACNUR, **reitera su deseo de que los principios esenciales a los cuales debe ajustarse un procedimiento de asilo (...) se apliquen a todas las solicitudes de asilo incluidas las «manifiestamente infundadas»** ⁽¹¹⁾.

En consecuencia, el Comité acoge con interés la propuesta de la Comisión de «un refuerzo de las salvaguardas legales que acompañan la primera fase, crucial, de los procedimientos fronterizos y, en particular, los procesos de registro y selección».

4.6 Procedimiento único

La Comisión estima que «un progreso importante de cara al establecimiento de un procedimiento común de asilo podría conseguirse incluyendo como elemento obligatorio del SECA un procedimiento único para la evaluación de las solicitudes del estatuto de refugiado y para la protección subsidiaria.» ⁽¹²⁾ Aparentemente, cuando se ha aplicado, el «procedimiento único» ha permitido limitar de manera notable los plazos de espera de la decisión y, en consecuencia, la incertidumbre en la que se halla todo solicitante de asilo.

Un procedimiento de esta naturaleza implica que el solicitante se dirija a una única «ventanilla» y que la autoridad decisoria se pronuncie, en primer lugar, sobre el reconocimiento del estatuto de refugiado en virtud de la Convención de Ginebra y, a continuación, de manera complementaria solamente, sobre la protección subsidiaria. **Para lograr dicho objetivo, este procedimiento debería ser aplicable en todos los lugares, incluidos los casos de solicitudes presentadas en la frontera** ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ En 2006, la UE-27 registró 192 300 solicitudes de asilo, esto es, el 50 % menos que en 2001 y el 70 % menos que en 1992 (UE-15) — Eurostat, *Statistics in Focus*, 110/2007.

⁽¹⁰⁾ Melicías, punto 3.2.4.4.

⁽¹¹⁾ Melicías, punto 3.2.15.2; conferencia de prensa del ACNUR y Recomendaciones de la Presidencia portuguesa de la Unión Europea y de la nueva Presidencia del 15 de junio de 2007 y del 11 de diciembre de 2007.

⁽¹²⁾ Libro Verde, p. 4.

⁽¹³⁾ «Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive», ACNUR, noviembre de 2007.

Sin embargo, el Comité insiste en que, como afirmó en su Dictamen de 29 de mayo de 2002, «*la protección subsidiaria no puede constituir un medio para debilitar la protección otorgada por el estatuto de refugiado*» ⁽¹⁴⁾, y, como el ACNUR ⁽¹⁵⁾, constata que, aparentemente, los Estados miembros utilizan ampliamente la protección subsidiaria sin que esta tendencia pueda vincularse realmente a una evolución de la situación en los países de origen ni justificarse en las decisiones como tendrían el derecho de esperar los solicitantes.

4.7 Condiciones de acogida para los solicitantes de asilo — Normas

En cuanto a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, el Comité observa grandes disparidades entre los Estados miembros: en efecto, algunos de ellos prefieren que la armonización se realice en normas más restrictivas, como la instauración de «*restricciones geográficas (...) en materia de depósito de la solicitud y de residencia*» ⁽¹⁶⁾ y, de este modo, piensan que reducirán el mayor atractivo de algunos países en relación con otros.

El Comité es consciente de que la existencia de normas nacionales asimétricas es fuente de flujos secundarios; no puede concluir que por ello haga falta rebajar el nivel de los derechos de los solicitantes de asilo. Para llegar a equiparar las disparidades no hay por qué exigir un nivel de protección más alto de lo necesario, ya que las normas son comunes a los Estados miembros y se aplican de manera uniforme.

4.8 Acceso a la formación y al mercado de trabajo

En cuanto al acceso al mercado de trabajo de los solicitantes de asilo, en algunos Estados miembros prevalecen dos motivos de oposición: un margen de maniobra deseado para responder a la situación del empleo en el país y el hecho de que, dado que el porcentaje de rechazo de las solicitudes de asilo tiene que seguir siendo elevado y los procedimientos de examen más rápidos, el acceso al mercado de trabajo sólo sería temporal.

El Comité considera que, a pesar del objetivo de tratar con más rapidez las solicitudes de asilo, su número y la naturaleza de una serie de expedientes presentados por los solicitantes pueden provocar retrasos importantes en el examen de las solicitudes por algunos países. Observa, por lo tanto, que, a pesar de que la

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE de 29.5.2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional», ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 221 de 17.9.2002), punto 2.3.5.

⁽¹⁵⁾ **Mismo estudio** que el de la nota 13. El Comité remite, además, a las propuestas de enmienda de la Directiva «Cualificación» (artículos 8.3, 8.1, considerando 26 del artículo 15 c); artículos 12 y 14 (conformidad a la Convención de Ginebra de 1951); artículos 17 y 19, y a las siguientes recomendaciones: a la atención de la Comisión Europea: solicitar las interpretaciones y decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; seguridad y control de calidad de las decisiones a través de la Unión Europea; formación; adopción de directrices; a la atención de los Estados miembros de la UE: recurso a las directrices del ACNUR; cuestiones prejudiciales de los tribunales nacionales al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; publicación por escrito de las decisiones; control de calidad de las decisiones de nivel nacional; análisis del potencial de los agentes de protección; protección local; acceso y elegibilidad; riesgos graves; motivaciones y exclusiones, **ACNUR, noviembre de 2007**.

⁽¹⁶⁾ Francia: «Documento informativo presentado por la delegación de la Asamblea Nacional para la UE», presentado por el Sr. Lequiller, nº 105, de 25 de julio de 2007.

Directiva relativa a la acogida de los solicitantes de asilo prevé que los Estados miembros adoptarán medidas «a fin de garantizar a los solicitantes de asilo atención sanitaria y un nivel de vida adecuado que les permita subsistir» (art. 13), **la integración de los refugiados en los países de acogida pasa por su acceso a la autonomía y que ésta será más eficaz en la medida en que satisfagan cuanto antes las condiciones a partir del momento de su llegada.**

En su Dictamen de 28 de noviembre de 2001, el Comité estimaba que «Es evidente el beneficio material y moral que se deriva (tanto para el Estado que acoge como para el solicitante de asilo) de la posibilidad de acceder al mercado laboral»⁽¹⁷⁾; reitera esta observación e insiste en que los solicitantes de asilo deben gozar de la posibilidad de formarse y de aprender la lengua y, sobre todo, de tener acceso a asistencia médica.

El hecho de que algunas personas no podrán permanecer en el territorio si se les rechaza no constituye un argumento pertinente en contra de las medidas que permitan aumentar la autonomía de los solicitantes de asilo y que son «el mejor medio para lograr un buen proceso de integración o el retorno al país de origen si se dan las condiciones»⁽¹⁸⁾. En cambio, todo invita a pensar que la exclusión del mercado laboral tendría el efecto de alentar el trabajo clandestino.

El Comité coincide con la Comisión en que **estas normas de acogida respetuosas con las personas podrían aplicarse sin distinciones a todo solicitante de asilo, ya opte al estatuto de refugiado o a una protección subsidiaria.**

4.9 La detención

El Comité expresa su preocupación al ver que una serie de Estados miembros tiende a albergar a los solicitantes de asilo en «centros cerrados» basándose en mayor medida en una filosofía de detención que de acogida.

Secundando las recomendaciones del Consejo de Europa, el CESE ya se expresó sobre el hecho de **que la detención de los solicitantes de asilo debe preverse solamente como una excepción y durante el tiempo estrictamente necesario**⁽¹⁹⁾. **Se deben privilegiar soluciones alternativas**⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE de 28.11.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros», ponentes: Sres. Mengozzi y Pariza Castaños (DO C 48 de 21.2.2002), punto 4.3.

⁽¹⁸⁾ Ídem punto 3.1.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE de 26.4.2001: «Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado», ponente: Sr. Melicías (DO C 192 de 10.7.2001), punto 3.2.11.

⁽²⁰⁾ Informe de una misión internacional de encuesta «Encerrar a los extranjeros, disuadir a los refugiados: el control de los flujos migratorios en Malta», Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos, Catherine TEULE, punto 4.1.1.

Véase también la modernización de centros de alojamiento controlados pero abiertos en el momento de entrada de Rumanía a la UE, constatada en la misión efectuada durante la redacción del Dictamen del CESE de 15.12.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen — Mejora del acceso a soluciones durables» y sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Un sistema europeo común de asilo más eficaz: el procedimiento único como próxima fase», ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE (DO C 157 de 28.6.2005).

En cualquier caso, no se debe tratar de «criminal» al solicitante que se halla en tal situación, quien debe disponer, en idénticas condiciones que los demás solicitantes, de asistencia judicial gratuita, independiente y cualificada. Las ONG deben poder intervenir en el proceso para aportar sus consejos y asistencia a los solicitantes de asilo. Las personas «vulnerables»⁽²¹⁾, entre las que se encuentran los menores y, en particular, los menores no acompañados, deben poder acogerse a una protección específica.

Las persecuciones particulares de que son víctimas algunas mujeres deben tenerse en cuenta y considerarse motivo de necesidad de protección a título personal e independientemente de las personas a que acompañan y las acompañan (niños menores o maridos, padres, otros, etc.).

El Comité estima, además, que los «centros cerrados» deberían estar sometidos a una evaluación periódica del Comité Europeo para la prevención de la tortura (CPT)

4.10 Concesión de la protección

Las personas ni protegidas ni expulsables

La Comisión plantea la armonización del estatuto de las personas que, por razones específicas, no pueden alejarse del territorio cuando se les rechaza su solicitud de asilo. Se trata de una aplicación de los principios contenidos en los instrumentos internacionales sobre los derechos de los refugiados o los derechos humanos que apoya con constancia la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

En este punto las prácticas de los Estados miembros difieren, y el Comité estima necesario **que las bases de un estatuto de esa naturaleza se definan efectivamente de manera uniforme en todo el territorio.** Se puede contestar, sobre todo, que en ciertos países estas personas se encuentren «sin estatuto» —sin permiso de residencia, pero no expulsables—, sometidas a una precariedad jurídica, social y económica incompatible con el respeto de la dignidad de las personas y convertidas en el factor decisivo de las políticas de alejamiento de las personas en situación irregular. Sin subestimar la dificultad de la cuestión, el Comité estima que **tales situaciones deberían poder dar lugar a la emisión de un permiso de residencia provisional que permitiera a la persona ejercer una actividad profesional.**

4.11 Solidaridad y reparto de la carga

Reparto de las responsabilidades — El sistema de Dublín

En un Dictamen emitido el 12 de julio de 2001 sobre «un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme»⁽²²⁾, el Comité se pronunció a favor de la aplicación del Convenio de Dublín. En él constataba que este mecanismo creaba más

⁽²¹⁾ En el sentido que da a este término el ACNUR (*Glosario de Términos claves*, junio de 2006): las personas con discapacidades físicas, psicológicas o mentales y que requieran una asistencia particular; las mujeres embarazadas, los niños, las personas de edad avanzada, los enfermos, las personas con discapacidades, etc.

⁽²²⁾ Dictamen del CESE de 12.7.2001 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo», ponentes: Sres. Mengozzi y Pariza Castaños (DO C 260 de 17.9.2001).

problemas que resolvía, causaba costes desproporcionados en relación con los resultados obtenidos, y no evitaba la desaparición de los solicitantes de asilo antes de su traslado al país donde habían llegado en primer lugar.

Abundando en estas observaciones, el Comité estima que el régimen de Dublín (reglamento y EURODAC) ha tenido el gran interés de plantear la cuestión del tratamiento de las solicitudes de asilo a escala comunitaria. Pero también constata que este régimen que tenía por principal objetivo «*dictaminar rápidamente qué Estado miembro es responsable del examen de una solicitud de asilo*» no ha logrado el objetivo derivado, esto es, «*prevenir movimientos secundarios entre Estados miembros*»⁽²³⁾ y, además, ha ocasionado cargas suplementarias, a veces muy pesadas para algunos Estados miembros, en particular entre los que conforman la frontera exterior de la UE.

Además, conforme a los trabajos de evaluación llevados a cabo por la Comisión⁽²⁴⁾ el número de traslados entre algunos países es más o menos equilibrado, hasta el punto de que parece posible prever «*la posibilidad de permitir que los Estados miembros concluyan acuerdos bilaterales relativos a la "anulación" del intercambio de números iguales de solicitantes de asilo en circunstancias bien definidas*»⁽²⁵⁾. El registro de las huellas digitales de los solicitantes de asilo en EURODAC debería ser suficiente para reducir en mayor medida la búsqueda de un país que ofrezca más ventajas y la práctica de solicitudes múltiples.

El Comité constata, en consecuencia, el coste humano desproporcionado que supone la aplicación del régimen de Dublín en relación con sus objetivos técnicos. Estima que la adopción de normas comunes minimizando las diferencias de tratamiento de la solicitud por parte de los Estados miembros debería reducir la importancia de este criterio entre los que fundamentan la elección de un solicitante a la hora de presentar su solicitud ante un Estado y no ante otro, pero que, en cambio, las consideraciones de índole cultural y social seguirán desempeñando un papel innegable en la integración del refugiado en el país de acogida.

Por consiguiente, el Comité aboga por que, como ya hizo en dictámenes precedentes⁽²⁶⁾, **el solicitante de asilo tenga libertad para elegir el país al que dirige su solicitud y que, en esta perspectiva, se incite ya a los Estados miembros a aplicar la cláusula humanitaria prevista en el artículo 15.1 del Reglamento.** En la medida en que los refugiados estatutarios disponen de una libertad que les permite ir a otro país distinto del que les ha reconocido su estatuto, en realidad se trataría solamente de aplicar anticipadamente ese derecho.

En todo caso, **el Comité estima que el Reglamento no debería aplicarse a los menores aislados**, salvo si esto resulta ser la mejor solución en el interés superior del niño.

⁽²³⁾ Libro Verde, punto 12.

⁽²⁴⁾ Comisión: «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del sistema de Dublín» — COM(2007) 299 final — 6 de junio de 2007.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 299 final, p. 8.

⁽²⁶⁾ Dictamen del CESE de 12.7.2001 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo», ponentes: Sres. Mengozzi y Pariza Castaños (DO C 260 de 17.9.2001) y Dictamen del CESE de 29.5.2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional», ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 221 de 17.9.2002).

4.12 Solidaridad financiera

En este sentido, una reforma del régimen de Dublín debería aligerar considerablemente la carga de los Estados miembros que actualmente son los destinos primeros de los solicitantes de asilo. Sin embargo, existen grandes disparidades entre los Estados miembros en cuanto al peso relativo de las solicitudes presentadas. Por consiguiente, parece necesario un mecanismo eficaz del reparto de las cargas para ayudar a los Estados miembros que registran el mayor número de solicitantes.

La reinstalación llamada «interna» (en la Unión Europea) podría constituir igualmente una solución parcial, pero no puede ser una norma ni una solución única en la medida en que **no debería organizarse ninguna reinstalación sin el acuerdo explícito y con conocimiento de causa del refugiado en cuestión y sin la garantía de que las condiciones de esta reinstalación se ajustan a un nivel exigente de integración del refugiado en el nuevo país de acogida.**

4.13 Dimensión exterior del asilo

El apoyo a terceros países para reforzar la protección — Programas de protección regionales

Recordando las experiencias llevadas a cabo en el marco de programas de protección regionales encaminados a organizar la protección de los refugiados en sus regiones de origen o en los países de tránsito, la Comisión prevé consolidarlos y perennizarlos. Esta tendencia forma parte de los ejes mayores del programa de La Haya.

El Comité apoya las iniciativas susceptibles de mejorar las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en los terceros países, pero se pregunta acerca de la finalidad de organizar centros de acogida en algunos países que, como los nuevos Estados independientes (Ucrania, Moldova, Belarús), se hallan aparentemente lejos de ofrecer todas las garantías relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo. Destaca que da la impresión de que estos programas se orientan más a limitar sus veleidades de presentarse en las fronteras de la Unión Europea que a procurar la mejora de la protección de los refugiados.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa⁽²⁷⁾ precisa que si se debe proseguir con la creación de esos centros, éstos deberían **establecerse, en primer lugar, en la Unión Europea, antes de poder hacer extensiva la experiencia al exterior de la Unión o de Europa.** El Comité insiste en que los países que no hayan ratificado la Convención internacional sobre el Estatuto de los Refugiados (Ginebra, 1951) sean excluidos de esos programas. En cambio, apoya la solidaridad que la Unión Europea podría aportar a algunos terceros países que deben afrontar afluencias masivas o no tan masivas.

⁽²⁷⁾ Consejo de Europa — Asamblea Parlamentaria: «Una evaluación de los centros de tránsito y de tratamiento como respuesta a los flujos mixtos de emigrantes y de solicitantes de asilo» — Doc. 11304, 15 de junio de 2007.

4.14 Flujos mixtos y fronteras exteriores

El Comité recuerda que, en su Dictamen sobre Frontex, insistió en que la eficacia en materia de control en las fronteras no debía entrar en oposición con el derecho de asilo, y precisaba: «También entre las tareas de la Agencia se debe incluir la coordinación con los servicios de salvamento –especialmente el marítimo– para prevenir y auxiliar a las personas que se encuentren en peligro como consecuencia de la utilización de sistemas de riesgo en la inmigración ilegal»⁽²⁸⁾, y pedía **que los guardacostas dispongan de una formación en derecho humanitario.**

En cuanto a las operaciones de interceptación marítima, el Comité observa que no existe ningún procedimiento de examen de las solicitudes de acceso al territorio ni a fortiori de las solicitudes de asilo. Pide que se faciliten los medios para la aplicación de tales procedimientos a fin de permitir, entre otras cosas, registrar las solicitudes de asilo en el punto más cercano al del lugar de interceptación.

4.15 Papel de la UE en materia de refugiados a nivel internacional

El Comité considera que, ante la perspectiva de un régimen común de asilo, la UE también debería organizar ese futuro sistema de asilo de tal manera que pueda inspirar a las demás partes del mundo, participando de manera ejemplar en el sistema de protección internacional de los refugiados, garantizando que las leyes europeas sean conformes al Derecho inter-

nacional de los refugiados y al Derecho humanitario, asumiendo sus propias responsabilidades.

4.16 Instrumentos de control

El Comité observa que la Comisión pide su dictamen sobre la futura estructura del régimen común europeo a pesar de que aún no se han evaluado todos los instrumentos e iniciativas de la primera fase y que las Directivas aún no han sido objeto de transposición en todas las legislaciones nacionales. Con vistas a respetar el plazo de 2010, sugiere prever mecanismos de adaptación en vista de las evaluaciones que hayan de tener lugar, y propone que la aplicación de nuevos instrumentos o la revisión de los ya existentes se acompañe de un sistema de análisis y control de los efectos del régimen común de asilo en la situación de los refugiados y que podría confiarse a la oficina de apoyo prevista por el Libro Verde, con la que podrían colaborar el ACNUR, las ONG activas en este campo y la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y dar lugar a un informe anual dirigido a las instituciones de la Unión Europea y a sus Estados miembros.

El Comité pide a la Comisión que en lo sucesivo elabore todos los años un informe sobre la aplicación del régimen común, que se transmita a las instituciones consultivas (CESE y CDR), así como al Parlamento Europeo.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ Dictamen del CESE de 29.1.2004 sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 108 de 30.4.2004), punto 3.2.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2009-2013)»

COM(2007) 395 final

(2008/C 204/18)

El 10 de septiembre de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 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 por la que se establece un programa de acción para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2009-2013)»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2008 (ponente: Sr. SOARES; coponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo de 2008) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente el texto de la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2009-2013), que amplía y mejora el actual programa Erasmus Mundus, que ya mereció en el pasado la aprobación del CESE.

1.2 El Comité considera que el objetivo de hacer de las Universidades europeas un polo de atracción para estudiantes de todo el mundo es de la mayor importancia y debe contribuir a poner de manifiesto la excelencia del área europea de la enseñanza superior y la investigación. Sin embargo, considera que este programa no deberá contribuir a la fuga de cerebros de terceros países. En ese sentido, alienta a la Comisión a analizar, en colaboración con las autoridades y universidades de terceros países, estrategias que animen a los estudiantes y profesores que se beneficien de las facilidades de Erasmus Mundus a regresar a sus países de origen a fin de contribuir al desarrollo sostenible de los mismos. El Comité subraya que para alcanzar este objetivo es fundamental una estrecha relación entre las políticas de cooperación al desarrollo de la UE y programas como Erasmus Mundus.

1.3 El Comité toma nota del esfuerzo que el nuevo Programa de Acción hace para aumentar la movilidad del profesorado gracias a la asignación a los profesores del 40 % de las becas previstas, en comparación con el 16,6 % en el Programa todavía vigente. Este intercambio debe ser considerado como una fuente de enriquecimiento no sólo científico, sino también cultural y educativo. En ese sentido, el Comité subraya que la movilidad docente o estudiantil debe dejar de ser, en no pocos casos, una responsabilidad individual para convertirse cada vez más en una responsabilidad institucional.

1.4 El Comité insta a los Estados miembros y a la Comisión para que los obstáculos a la movilidad del profesorado y los estudiantes originados por las legislaciones nacionales, tanto en

lo que se refiere al acceso a los diferentes Estados de la Unión como en lo referente al reconocimiento y validación de las competencias adquiridas, sean eliminados de la forma más rápida y eficaz posible, de manera que no se impida o se entorpezca el desplazamiento a quienes quieren participar de las acciones del Programa.

1.5 El Comité considera que los procedimientos de selección deben establecer mecanismos de compensación a escala europea a fin de prevenir graves desequilibrios entre los campos de estudio y las regiones de procedencia de los estudiantes y académicos y los Estados miembros de destino. Con ello el Comité hace suyo textualmente el contenido del anexo a la Decisión nº 2317/2003 por la que se establecía el Programa Erasmus Mundus y recomienda al Parlamento Europeo y al Consejo que también lo incluyan en la propuesta sometida a examen.

2. Propuesta de Decisión

2.1 El objetivo general de la propuesta es mejorar la calidad de la enseñanza superior europea y promover el diálogo y el entendimiento entre los pueblos y las culturas, mediante la cooperación con terceros países, además de apoyar los objetivos de la política exterior de la UE y el desarrollo sostenible de los terceros países en el ámbito de la enseñanza superior. El programa abarcará un período de cinco años, de 2009 a 2013.

2.2 Los objetivos específicos de la propuesta son los siguientes:

- a) promover una cooperación estructurada entre instituciones de enseñanza superior y personal universitario de Europa y terceros países;
- b) contribuir al enriquecimiento mutuo de las sociedades, fomentando, por un lado, la movilidad de los mejores estudiantes y académicos de terceros países para que adquieran cualificaciones y experiencia en la Unión Europea y, por otro, la movilidad a terceros países de los estudiantes y profesores europeos de más talento;

- c) contribuir al desarrollo de los recursos humanos y la capacidad de cooperación internacional de las instituciones de enseñanza superior de terceros países;
- d) facilitar el acceso a la enseñanza superior europea, reforzar su prestigio y su visibilidad en el mundo, así como su capacidad para atraer a nacionales de terceros países.

2.3 Las líneas de actuación que permitirán concretar la iniciativa son las siguientes:

- programas conjuntos de máster y doctorado Erasmus Mundus;
- asociaciones entre instituciones de enseñanza superior europeas y de terceros países;
- medidas que potencien la capacidad de atracción de Europa como destino educativo;
- apoyo al desarrollo de programas educativos comunes y a la constitución de redes de cooperación que faciliten el intercambio de experiencias y buenas prácticas;
- mayor apoyo a la movilidad entre la Comunidad y los terceros países en el ámbito de la enseñanza superior;
- promoción de las competencias lingüísticas, preferentemente dando a los estudiantes la posibilidad de aprender al menos dos lenguas utilizadas en el conjunto de países en los que estén situadas las instituciones de enseñanza superior;
- apoyo a proyectos piloto basados en asociaciones transnacionales que tengan por objeto estimular la innovación y la calidad de la enseñanza superior;
- apoyo al análisis y al seguimiento de las tendencias y la evolución de la enseñanza superior desde una perspectiva internacional.

2.4 El objetivo de este programa es proseguir las actividades del primer programa (2004-2008), pero es más ambicioso porque incorpora más directamente su Ventana de Cooperación Exterior, amplía su ámbito de aplicación a todos los niveles de la enseñanza superior, mejora las condiciones de financiación para los estudiantes europeos y brinda nuevas posibilidades de cooperación con las instituciones de enseñanza superior de terceros países.

3. Observaciones generales

3.1 Tal y como señaló en su Dictamen sobre el Programa Erasmus World (2004-2008) ⁽¹⁾, el Comité acoge de forma favorable la propuesta de Decisión presentada por el Parlamento y el Consejo y se congratula de las iniciativas adoptadas o que vayan a adoptarse para, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149 del Tratado CE, contribuir a una educación de calidad en el ámbito de la Unión Europea y promover la cooperación con terceros países.

3.2 En aquel momento, el Comité expresó su satisfacción «por la concreción de iniciativas que permitan fomentar una enseñanza superior de calidad basada, entre otros aspectos, en la cooperación con terceros mediante: la colaboración con los mejores centros universitarios, la captación de académicos de gran prestigio y la atracción de los estudiantes mejor formados de dichos países. Esta sinergia mutuamente

⁽¹⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE de 26.2.2003 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de cara a la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus World) (2004-2008)», ponente: J.I. Rodríguez García-Caro (DO C 95 de 23.4.2003).

beneficiosa permitirá estrechar lazos y apostar por relaciones futuras de mayor comprensión y colaboración entre la Unión Europea y sus países de procedencia» ⁽²⁾.

3.3 Habida cuenta de que se trata del mismo tipo de programa, con leves pero importantes modificaciones, el CESE se remite a los comentarios formulados en aquel momento y añade las observaciones siguientes:

3.3.1 El programa Erasmus Mundus coincide cronológicamente con el objetivo central del proceso de Bolonia de crear un espacio europeo de la educación superior y de la investigación de calidad de aquí a 2010 gracias a la introducción de reformas convergentes en los sistemas nacionales de enseñanza superior.

3.3.2 Sin embargo, este programa coincide también con otro objetivo orientado al exterior: dar a conocer a Europa en el mundo como un espacio de enseñanza superior y de investigación de calidad. De ahí que el éxito del proceso de Bolonia sea fundamental para hacer de las universidades europeas, y no solamente de algunas, un polo de atracción para los jóvenes estudiantes de terceros países.

3.3.3 Es lo que la propia Comisión reconoce al aceptar el proceso de Bolonia como parte integrante de su política de educación y formación con el mismo estatus que el ámbito de la investigación en la Unión Europea.

3.3.4 Este objetivo de la creación de un espacio europeo de la educación superior implica, a su vez, el objetivo de atraer a estudiantes y profesores de terceros países. Dado que se trata de un objetivo importante, incluso esencial, para la afirmación de Europa en el mundo, el CESE llama la atención, como ya lo ha hecho en sucesivas ocasiones, sobre la necesidad de evitar la fuga de cerebros de los países en desarrollo ⁽³⁾.

3.3.5 A este respecto, la acción 2 denominada «Asociaciones Erasmus Mundus» es un buen ejemplo, puesto que, además de tener en cuenta las necesidades específicas de desarrollo del (los) tercer(os) país(es), prevé estancias limitadas y de corta duración. A juicio del CESE, todas las acciones propuestas deben permitir que los profesores y estudiantes de terceros países pasen un período docente y formativo fructífero en las universidades europeas, pero al mismo tiempo deben incentivar resueltamente el regreso a sus países de origen para que puedan contribuir al desarrollo sostenible y a la cohesión social en ellos y convertirse en un extraordinario elemento de promoción de nuestras universidades en el extranjero.

3.3.6 El riesgo de que la fuga de cerebros crezca precisamente en los países que más los necesitan, sobre todo por la falta de oportunidades de mercado, o por una razón mucho más simple, por la falta de condiciones para seguir desarrollando su trabajo científico, puede también reducirse mediante programas de máster y de doctorado desarrollados en los terceros países que incluyan cursos o prácticas en países europeos durante períodos que eviten que se desarraiguen de sus países de origen.

⁽²⁾ Ídem.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE de 12.12.2007 sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos», ponente: Sukhdev Sharma (CESE 1713/2007 — REX/236).

3.3.7 Este riesgo también puede reducirse con medidas en las que participen las propias universidades, mediante la inclusión en los protocolos que se firmen de estrategias de retorno que incluyan, de ser necesario, medidas de tipo compensatorio.

3.3.8 Por otro lado, el programa Erasmus Mundus, que se inscribe en una perspectiva general de las políticas de la Unión Europea y se desarrolla en el marco del objetivo de la Estrategia de Lisboa, — hacer de Europa la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo —, debe considerar la cuestión de la fuga de cerebros un grave problema para el desarrollo equilibrado de los países con los que colabora ⁽⁴⁾, por lo que respecta tanto a la cooperación con los países con los que ya hay acuerdos firmados, como a un planteamiento más amplio de la cooperación estratégica con terceros países.

3.3.9 Por otra parte, es importante destacar que este programa persigue otro objetivo: el de promover los intercambios culturales en el marco de una mayor calidad de la enseñanza y de exigencia científica ⁽⁵⁾. Por consiguiente, es importante que este programa no sirva de pretexto para transmitir una visión mercantil de la enseñanza superior, sino que contribuya sobre todo a promover la calidad de la enseñanza, la investigación independiente, el respeto de la libertad académica y, como se señala en la propuesta, a intensificar la lucha contra todas las formas de exclusión social.

3.4 Por último, y tal como ocurre con el proceso de Bolonia, es necesario que el sistema de evaluación interno y externo de las universidades, basado en criterios que tengan en cuenta la realidad académica, sea un incentivo para que las universidades alcancen un elevado nivel de excelencia, al mismo tiempo que mantienen su propia identidad, condición indispensable para poder constituir verdaderos polos de atracción para los estudiantes y profesores de terceros países.

4. Observaciones específicas

4.1 Uno de los aspectos esenciales del programa Erasmus Mundus es la movilidad de los estudiantes y profesores. La experiencia de Bolonia pone de manifiesto que se prestó más atención a la movilidad de los estudiantes que a la de los profesores, y ello pese a que en las declaraciones se destacaba la importancia de la movilidad de estos últimos para el éxito de la estrategia de Bolonia. Esto mismo subrayó también el Consejo de Europa en 2006, cuando afirmó que la movilidad era «incompleta y poco articulada».

4.1.1 Habida cuenta de esta constatación, es importante que Erasmus Mundus favorezca la movilidad de los profesores y, tal como se define en uno de los seis objetivos principales del proceso de Bolonia relativo a los profesores e investigadores, es importante también superar los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de la movilidad docente, y para ello ha de prestarse una atención especial al reconocimiento y la valorización debidos por las competencias adquiridas durante las actividades de investigación, enseñanza y formación en los períodos de ausencia del lugar de trabajo habitual.

4.1.2 Es fundamental tener en cuenta distintos factores que no pueden ignorarse, como se expone a continuación:

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE de 25.10.2007 sobre el tema «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo», ponente: L.M. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008).

⁽⁵⁾ Véase a este respecto el Dictamen del CESE de 20.4.2006 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del diálogo intercultural (2008)», ponente: Agnes Cser (DO C 185 de 8.8.2006).

- las asimetrías existentes entre los sistemas educativos de los países de acogida y de los países de origen;
- la necesidad de valorizar y reconocer la formación recibida, los años de enseñanza y la investigación realizada;
- el reconocimiento no sólo de la contribución científica, sino también de los valores socioculturales;
- el intercambio de profesores e investigadores, considerado como enriquecimiento cultural y educativo y no sólo como medio de seleccionar a los profesores, alumnos e investigadores más cualificados de los terceros países, como si se tratara de una inmigración «cualificada».

4.1.3 En este contexto particular, es necesario velar por que el intercambio de profesores sea beneficioso tanto para los países que los reciben como para los que los envían, para los alumnos y también para las propias universidades. Facilitar a los ciudadanos de terceros países la adquisición de cualificaciones y conocimientos mediante un período de formación en Europa puede ser una forma de fomentar la circulación de cerebros, que beneficia tanto a los países que los reciben como a los que los envían. Entre las distintas formas de intercambio, las visitas o los períodos de prácticas de corta duración, los años sabáticos y los programas de investigación específicos son los más conocidos, pero no se agota aquí la panoplia de posibilidades en este ámbito.

4.2 La Comunicación menciona algunos aspectos con los que el CESE está plenamente de acuerdo y que por su importancia vale la pena destacar:

4.2.1 El reto de la diversidad lingüística de Europa que esta cuestión plantea y que debe considerarse una oportunidad suplementaria para quien elija Europa como destino. Reconocer que una determinada lengua está destinada a ser la «lengua de trabajo para las ciencias» no implica ignorar el valor que para la educación y la investigación en un mundo globalizado tiene el aprendizaje de otras lenguas, que garantiza una mayor riqueza lingüística y más oportunidades para todos, incluidos los ciudadanos y los residentes de la Unión Europea que sólo hablan su lengua materna.

4.2.2 La complicada legislación sobre inmigración que experimenta constantes modificaciones (y es cada vez menos flexible) es otro problema que debe tenerse en cuenta cuando se habla de profesores y estudiantes de terceros países. Esto no puede ni debe en ningún caso constituir un obstáculo a la movilidad de los profesores, los investigadores y los estudiantes. En particular, debe ponerse en práctica la resolución del Consejo Europeo relativa a la concesión de visados para estudiantes y profesores que participen en este tipo de programas.

4.2.3 Erasmus Mundus debe conseguir íntegramente otro de los objetivos que se ha propuesto: el de ser un instrumento de lucha contra todas las formas de exclusión, incluidos el racismo y la xenofobia, y contribuir a la eliminación de la desigualdad entre hombres y mujeres.

4.3 Los resultados de un estudio realizado entre 2004 y 2005, a instancias de la Comisión, por la *Academic Cooperation Association*, demostraron la necesidad de definir una estrategia europea de afirmación del espacio europeo de la educación

superior, desmintiendo la idea de que en Europa sólo existe calidad en las universidades de los países más desarrollados o con mayor tradición universitaria.

4.3.1 Esa estrategia se concretó en la exigencia (que ya es realidad en el programa «Erasmus Mundus» en vigor) de que, para poder presentar la candidatura, es obligatorio que se establezcan asociaciones, por los menos, entre tres universidades de, al menos, tres países. El programa para el período 2009-2013 mantiene esta exigencia con la que el CESE está plenamente de acuerdo ⁽⁶⁾.

4.3.2 Sin embargo, otros elementos son esenciales para ampliar el poder de atracción de las universidades europeas; estos tienen que ver con su prestigio internacional, la calidad del cuerpo docente, el coste de los estudios, el importe de las becas concedidas, el prestigio de las titulaciones, las posibilidades de integración en el mercado de trabajo y el conocimiento que se tiene en los terceros países de las distintas universidades de los Estados miembros de la UE, pero también tienen que ver con el coste de la vida y la facilidad o dificultad para obtener un visado de entrada. La consideración de todos estos factores y, en particular, el nivel de vida y la cuantía de las matrículas, deberá ser determinante para la concesión de las becas.

4.3.3 Por ello, esta nueva fase del programa Erasmus Mundus debería ser una oportunidad para debatir con los representantes de las universidades, de los profesores y de los estudiantes las medidas que pueden contribuir a divulgar el valor de otras universidades situadas en otros países de la Unión Europea, con el fin de acrecentar su demanda entre los estudiantes y profesores de terceros países.

4.3.4 Una de las formas de realizar este objetivo es, tomando el proceso de Bolonia como ejemplo de buenas prácticas, reforzar la presencia del espacio universitario europeo como un todo en las fuentes de información que son consultadas por aquellos que quieren estudiar fuera de su país de origen (Internet, sitios Web, representaciones de la UE).

4.3.5 De esta manera, sería, por ejemplo, posible, en el marco de una estrecha colaboración institucional entre los Estados miembros, la Comisión y las autoridades universitarias, crear un portal universitario europeo cuidadosamente elaborado, actualizado de forma permanente, de fácil acceso y cuyo contenido sea atractivo y objeto de una amplia publicidad. Este portal debería permitir acceder a los portales de las distintas universidades europeas y crear servicios específicos de difusión del espacio universitario europeo en las representaciones de la Unión Europea.

4.4 Un aspecto crucial para aumentar la capacidad de atracción del espacio universitario europeo es la existencia de un

cuerpo de profesores de alta cualificación, bien remunerados y reconocidos profesionalmente.

4.5 El CESE reafirma su convicción de que el programa Erasmus Mundus constituye una excelente oportunidad para descubrir entre los jóvenes estudiantes, profesores e investigadores de terceros países a los más prometedores, que serán, sin duda, muy útiles para el desarrollo del propio espacio europeo. No obstante, no se puede pasar por alto el hecho de que muchos jóvenes graduados europeos tienen muchas dificultades para encontrar trabajo digno y adecuado en su propio país. Esta observación no supone la formulación de una reserva sobre el programa Erasmus Mundus, sino que debe servir para emprender una reflexión sobre este problema.

4.6 Es importante destacar que, en muchos países en desarrollo, sólo las universidades públicas tienen la capacidad para democratizar la enseñanza superior y eliminar las discriminaciones y desigualdades (uno de los objetivos proclamados por el programa Erasmus Mundus). En este sentido, e independientemente del hecho de que el programa no debería establecer distinciones entre el sector público y el privado, debería servir en estos casos para consolidar y reforzar a las universidades públicas de los terceros países, contribuyendo a que alcancen los objetivos de una enseñanza y una investigación de calidad en un marco de libertad académica.

4.7 En la letra f) del artículo 5 del texto de la propuesta sería conveniente mencionar los interlocutores sociales (representantes de los trabajadores y los empresarios), dado que ellos conocen bien la realidad y las necesidades de cualificaciones que tiene realmente el mercado laboral. Asimismo, en la elaboración de los contenidos de los estudios de máster y de doctorado deberían tenerse en cuenta las necesidades de desarrollo económico y social de los terceros países.

4.8 En el anexo a la Decisión nº 2317/2003 (DO L 345 de 31.12.2003, p. 1), por la que se establece el programa Erasmus Mundus en vigor, se señala (Procedimientos de selección, letra b): «Los procedimientos de selección establecerán un mecanismo de compensación a escala europea a fin de prevenir graves desequilibrios entre los campos de estudio y las regiones de procedencia de los estudiantes y los académicos y los Estados miembros de destino». Este texto se suprimió del anexo de la propuesta del nuevo programa Erasmus Mundus. Si una de las prioridades del programa es aumentar la visibilidad de las universidades europeas y lograr que las universidades de los Estados miembros participen en él, se entiende que la aplicación de este principio en la selección de los centros participantes es prioritaria con objeto de evitar que el apoyo al programa recaiga siempre sobre los mismos Estados miembros y las mismas universidades.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Los datos difundidos por la Comisión muestran que en el programa Erasmus Mundus han participado hasta la fecha más de 350 universidades de prácticamente todos los países de la Unión Europea y que la coordinación de los proyectos desarrollados ha corrido a cargo de universidades de 12 de los 27 Estados miembros. En la mayor parte de estos proyectos participaron asociaciones con más de cuatro universidades de países diferentes.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre el aprendizaje de adultos — Siempre es un buen momento para aprender»

COM(2007) 558 final

(2008/C 204/19)

El 27 de septiembre 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 la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de acción sobre el aprendizaje de adultos — Siempre es un buen momento para aprender»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2008 (ponente: Sra. HEINISCH; copONENTES: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE y Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 13 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE se congratula de que, con su primer plan de acción sobre el aprendizaje de adultos «Siempre es un buen momento para aprender (2007-2010)», la Comisión Europea haya abierto una nueva ventana en su programa de trabajo sobre la política de formación y expresa su apoyo al plan, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente Dictamen.

1.2 El Comité acoge con satisfacción el hecho de que, trece años después de su introducción, por primera vez se otorgue al programa de fomento europeo de aprendizaje de adultos un fundamento de trabajo político independiente. En efecto, la Comunicación de la Comisión sobre el aprendizaje de adultos ⁽¹⁾ que precedió al plan de acción perseguía un objetivo doble, tal y como se afirma en el propio texto: la preparación del programa de fomento Grundtvig ⁽²⁾, por un lado, y la elaboración del correspondiente plan de acción político sobre el aprendizaje de adultos, por otro.

1.3 El CESE lamenta que entre los puntos principales de este primer plan no esté todavía incluida la ampliación del aprendizaje de adultos de carácter no profesional y del aprendizaje no formal e informal encaminado a fomentar el desarrollo personal global y a reforzar el compromiso cívico, que necesitan en la misma medida tanto los trabajadores activos como los demás ciudadanos. Señala que en el plan de acción se concede demasiado espacio al objetivo ya conocido y apoyado por el Comité de mejorar la cooperación europea en el ámbito de la formación profesional.

1.4 El CESE pide que también para los intereses de aprendizaje específicos de las mujeres y los hombres no activos en el mercado de trabajo se creen condiciones marco atractivas que permitan «su participación activa» en el aprendizaje a lo largo de toda la vida.

⁽¹⁾ «Aprendizaje de adultos: Nunca es demasiado tarde para aprender» (COM(2006) 614 final).

⁽²⁾ En el siglo XIX, el educador de adultos danés, N.F.S. Grundtvig, inspiró con su ideología democrática y social el movimiento de universidades populares de estudios superiores. En 2001 la Comisión Europea bautizó con su nombre al 2º Programa de apoyo a la formación de adultos, la «Acción Grundtvig» del nuevo programa Sócrates 2001-2006.

1.5 Habida cuenta de los cambios en la estructura demográfica, el CESE considera necesario que se emprenda un proceso complejo de modificación de la organización y los temas del aprendizaje de adultos.

1.6 El CESE sugiere que, al mismo tiempo, se lleve a cabo una profunda reflexión sobre todos los ámbitos de la formación, dado que los diferentes niveles de la política de formación siguen centrándose en los adultos jóvenes, con un sistema basado en el reparto de tareas y en el que se producen solapamientos parciales; y propone que, en su lugar, se creen estructuras propias especializadas en el aprendizaje de adultos en todos los Estados miembros y en el nivel europeo.

1.7 El CESE pide que se tomen medidas para evitar que se margine aún más o que, incluso, se supriman las pequeñas iniciativas e instituciones de formación de adultos. Antes bien, convendría reforzarlas.

1.8 El CESE señala que al aprendizaje de adultos no se puede asignar como tarea principal dispensar una formación que compense las carencias de un sistema de educación formal que no es lo suficientemente eficiente. Expresa su preocupación por el hecho de que el porcentaje de jóvenes que abandonan prematuramente la escuela ha aumentado en más de un 15 %. Hace un llamamiento a los Estados miembros y a la Comisión para que, sobre la base de los numerosos ejemplos de buenas prácticas de que se dispone en Europa y en los países de la OCDE, introduzcan en el sistema de enseñanza reformas orientadas según criterios sociales y pedagógicos.

1.9 El CESE pide a la Comisión Europea que elabore un «plan de igualdad de género» complementario.

1.10 El CESE lamenta la ausencia de afirmaciones claras sobre las inversiones necesarias.

1.11 El CESE recomienda que se tenga más en cuenta la dimensión territorial del aprendizaje de adultos y su contribución a la cohesión social, en particular en las regiones menos favorecidas.

1.12 El CESE lamenta que no se hayan tenido en cuenta en absoluto las modalidades particulares de enseñanza y de aprendizaje de adultos en las universidades populares (*Heimvolkshochschulen*) activas en el nivel interregional y europeo.

1.13 El CESE recomienda que se fomente la creación de centros de aprendizaje de adultos de carácter local, multifuncionales, con una concepción innovadora y en los que se integren las nuevas tecnologías y el *e-learning*.

1.14 El CESE se muestra favorable a que se establezcan condiciones de trabajo decentes (*decent work*) para los profesores y el personal administrativo del sector del aprendizaje de adultos, así como condiciones decentes que hagan el aprendizaje accesible a todos los adultos.

1.15 El CESE propone que en el marco del plan de acción se lleve a cabo un estudio de viabilidad para la creación de una infraestructura europea propia especializada en la investigación y la formación en el ámbito del aprendizaje de adultos en Europa y subraya que a tal fin también sería necesario realizar un trabajo sobre los métodos específicos de la educación de adultos y su difusión.

1.16 El CESE propone que se promueva la celebración de festivales del aprendizaje europeo con vistas a una participación en el movimiento internacional de festivales del aprendizaje y recomienda que se realicen campañas europeas de información y motivación con objeto de aumentar el atractivo del aprendizaje de adultos.

1.17 El CESE propone a la Comisión Europea que en el futuro preste mayor atención a la dimensión internacional del aprendizaje de adultos y pide tomar parte en esta evolución. El Comité pide que se le permita participar en los preparativos europeos de la próxima Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos de Naciones Unidas, que se celebrará en 2009 en Brasilia (Confitea VI).

1.18 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión encaminados a crear una base europea de datos básicos y promover una mayor convergencia lingüística, pero echa de menos una determinación más clara de las prioridades específicas para los adultos en los indicadores previstos.

2. Introducción

2.1 El aprendizaje de adultos se remonta en muchos países de Europa a una larga tradición. Dada su estrecha vinculación con movimientos sociales, como los movimientos sindicales, de los derechos de la mujer, y con movimientos nacionales, como la reivindicación del derecho de voto, el aprendizaje de adultos ha tenido desde muy antiguo objetivos de carácter social y de emancipación. En muchos países de Europa se establecieron centros de formación y universidades populares con una dimensión a la vez cultural y pedagógica para fomentar el desarrollo personal y el compromiso cívico de toda la población. Con el tiempo a ellos se sumaron también centros en los que se crearon «escuelas de segunda oportunidad», ofertas de formación profesional y algunas instituciones de enseñanza superior que conscientemente también quisieron abrirse a grupos de población desfavorecidos hasta entonces.

2.2 En el nivel europeo hace tiempo que la formación profesional constituye uno de los centros de interés, tal como demuestra la creación de comités e instituciones especializadas en este ámbito como el CEDEFOP y el ETF. Desde los años

setenta se han elaborado y puesto en marcha programas europeos destinados a promover la formación de las personas discapacitadas, las mujeres y hombres emigrantes, los jóvenes sin graduado escolar o sin cualificación profesional, y a fomentar la igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado de trabajo. Con este propósito, en el CEDEFOP se intercambiaron y se realizaron evaluaciones de ejemplos de buenas prácticas en este ámbito.

2.3 Sólo con la política de la formación a lo largo de toda la vida la Comisión Europea abrió también oportunidades para algunos ámbitos que habían sido políticamente descuidados hasta entonces, como el aprendizaje de adultos, el hermano pobre de la política de formación. La introducción de programas de fomento específicos para mejorar la calidad y la innovación también en la formación de adultos (1995 ss.), el Año europeo de la educación y la formación a lo largo de toda la vida en 1996 y la fijación de los principios de una estrategia para el aprendizaje permanente en Europa en las Conclusiones del Consejo del 20 de diciembre de 1996 abrieron una nueva fase de actividad política muy variada. El 30 de octubre de 2000, la Comisión Europea publicó el Memorandum sobre el aprendizaje permanente, en el que formulaba una estrategia para desarrollar un sistema de aprendizaje a lo largo de toda la vida y sometía a debate los seis mensajes clave que constituían los ejes del sistema de aprendizaje permanente ⁽³⁾.

2.4 En el marco de la Estrategia de Lisboa surgieron las resoluciones del Consejo sobre el aprendizaje permanente ⁽⁴⁾ y el programa de trabajo «Educación y Formación 2010» ⁽⁵⁾, que en su primera etapa todavía no prestaba una atención especial al aprendizaje de adultos. Incluso para reforzar la política de formación profesional europea común se emprendió, dentro del programa de trabajo «Educación y Formación 2010», el denominado «proceso de Copenhague», que concluyó su primera fase a finales de 2006 con el Comunicado de Helsinki ⁽⁶⁾.

2.5 Aunque en el programa de trabajo se incluía también la política universitaria, desde 1999 ésta se ha concentrado al mismo tiempo, pero dentro del marco del proceso de Bolonia, en llevar a término complejas reestructuraciones destinadas a lograr la creación de un «espacio universitario europeo» que, en un primer momento, dejó al margen la apertura de las universidades a grupos destinatarios menos favorecidos y las tareas de la formación permanente universitaria.

2.6 Además de las actividades del programa de trabajo «Educación y Formación 2010», en los últimos años se ha impulsado en el nivel europeo el «fomento de la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad» ⁽⁷⁾, algo que hasta la fecha se echa en falta para las personas adultas de distintas edades.

2.7 La nueva estrategia marco para el multilingüismo de la Comisión Europea ⁽⁸⁾ y su Comunicación sobre una «Agenda europea para la cultura en un mundo en vías de globalización» ⁽⁹⁾ han abierto también de manera indirecta nuevos horizontes para el aprendizaje de adultos.

⁽³⁾ SEC(2000) 1832 de 30.10.2000.

⁽⁴⁾ Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 sobre la educación permanente (DO C 163 de 9.7.2002).

⁽⁵⁾ Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa (DO C 142 de 14.6.2002).

⁽⁶⁾ Comunicado «Evaluación de las prioridades y estrategias del proceso de Copenhague», Helsinki, 5.12.2006, www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki_Communique_de.pdf

⁽⁷⁾ COM(2007) 498 final.

⁽⁸⁾ COM(2005) 596 final. Véase al respecto el Dictamen del CESE: DO C 324 de 30.12.2006, ponente: Sra. Le Nouail.

⁽⁹⁾ SEC(2007) 570 final.

2.8 Por regla general, en los últimos años el CESE ha acogido favorablemente las actividades de la Comisión Europea en el ámbito de la formación a lo largo de toda la vida, las ha respaldado y ha elaborado dictámenes al respecto.

3. Resumen del plan de acción

3.1 El plan de acción sobre el aprendizaje de adultos, denominado «Siempre es un buen momento para aprender» supone una continuación de la Comunicación de la Comisión sobre la formación de adultos titulada «Nunca es demasiado tarde para aprender»⁽¹⁰⁾. El plan de acción propone que se establezcan cinco prioridades en el nivel europeo: mejora de las estructuras de gobernanza, incluida la calidad; la eficiencia y el reparto de competencias por lo que respecta a la puesta en marcha del aprendizaje de adultos, las ayudas al aprendizaje y el reconocimiento de los resultados del aprendizaje.

3.2 El plan de acción debe contribuir a hacer realidad los objetivos de la anterior Comunicación de la Comisión⁽¹¹⁾: «eliminar los obstáculos a la participación; aumentar la calidad y la eficiencia del sector; acelerar el proceso de validación y reconocimiento; garantizar una inversión suficiente, y hacer un seguimiento del sector».

3.3 El plan de acción se centra en las personas que, debido a su escaso nivel educativo, a la insuficiencia de sus cualificaciones profesionales o a una falta de competencias, tienen pocas perspectivas de integrarse con éxito en la sociedad.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge con satisfacción la elaboración, por parte de la Comisión Europea, de su primer plan de acción para el aprendizaje de adultos 2007-2010. Éste puede contar con su pleno apoyo, sin perjuicio de las observaciones que figuran en el presente Dictamen. En el plan de acción se deja claro una vez más que el programa de trabajo «Educación y formación 2010» también tiene como objetivo el aprendizaje de los adultos con objeto de reforzar la cohesión social, una ciudadanía activa y el pleno desarrollo de la vida privada y profesional y fomentar la capacidad de adaptación y la empleabilidad.

4.2 El Comité advierte de la posibilidad de que se produzca un solapamiento poco eficiente con los objetivos y los fines de la formación profesional en el marco del proceso de Copenhague, las directrices para la política de empleo europea 2005-2008, el Fondo Social Europeo y el programa de fomento de la formación profesional Leonardo. En este contexto, señala que ya se presta una atención especial al desarrollo de los servicios de información y orientación, a la validación de las competencias adquiridas en la enseñanza informal, el desarrollo y la aplicación del marco de cualificaciones europeo y a la gobernanza en las instituciones de formación profesional.

4.3 El CESE sigue defendiendo la opinión de que para todos los ciudadanos de Europa es una necesidad tener acceso durante toda su vida a un sistema moderno de aprendizaje de adultos. En el curso de su existencia cada persona debería poder adquirir nuevas competencias y refrescar o actualizar aquellas que posee. La evolución demográfica, el cambio climático, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y los desafíos y oportunidades que plantea la globalización han cambiado

también nuestras profesiones y nuestra vida. Estos cambios exigen asimismo la adquisición de competencias y conocimientos completamente nuevos que los adultos de distintas edades no pudieron adquirir en la época en que frecuentaron la escuela, los centros de formación o de estudios superiores.

4.4 El Comité, por consiguiente, echa de menos un concepto general integrado con una mayor visión de futuro, en cuyo marco pudieran encontrar un lugar común las oportunidades y necesidades de aprendizaje de todos los adultos. El CESE siempre se ha mostrado favorable al establecimiento de condiciones que permitan el aprendizaje a todos los ciudadanos, incluidas las personas discapacitadas. De esta actividad pueden derivarse múltiples sinergias para todos los participantes. También se facilitan el aprendizaje intergeneracional, el aprendizaje intercultural y el aprendizaje en varias lenguas.

4.5 El CESE pide a la Comisión que un grupo de expertos en el aprendizaje de adultos elabore, desde una perspectiva de formación a lo largo de toda la vida, un plan de igualdad de género complementario que incluya acciones positivas.

4.6 El Comité se remite al marco de referencia europeo para las competencias clave⁽¹²⁾ que todo adulto debería poder adquirir. En este contexto, siempre se menciona una serie de conceptos básicos que también pueden servir para inspirar nuevas formas de organización y métodos innovadores de enseñanza en la formación de adultos: reflexión crítica, creatividad, iniciativa, búsqueda de soluciones a los problemas, evaluación de los riesgos, adopción de decisiones y una relación más constructiva con los propios sentimientos.

4.7 El CESE recomienda a la Comisión que examine si el plan de acción para el aprendizaje de adultos podría enriquecerse con la institución de un festival europeo anual de aprendizaje que resultara atractivo, y con campañas de información y motivación en la prensa, la radio y la televisión sobre el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta la necesidad de llevar a cabo una labor de acercamiento para animar a las personas sin hábito de estudio a emprender una formación. En opinión del CESE, este trabajo de información y sensibilización con personas desfavorecidas socialmente es un elemento importante cuando se aspira a mejorar el nivel educativo, reforzar la aptitud para el cambio de todos los ciudadanos e incrementar la igualdad de oportunidades en el acceso al aprendizaje permanente

5. Observaciones particulares

5.1 El CESE acoge con satisfacción que, desde el principio (punto 1 del plan acción), el plan de acción no sólo mencione el objetivo de lograr una economía del conocimiento competitiva, sino que exponga también la visión de una sociedad del conocimiento para todos, que se ocupe asimismo de la integración y la cohesión sociales. Por ello, considera que en el análisis de las necesidades de formación continua y en las deliberaciones sobre su integración mediante el aprendizaje a lo largo de toda la vida deberían participar también los interlocutores sociales, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil activas en el nivel local, así como los adultos con carencias educativas y sus familias.

⁽¹²⁾ COM(2005) 548 final. Véase también al respecto el Dictamen del CESE sobre las competencias clave: DO C 195 de 18.8.2006, ponente: Sra. Herczog. Además de las competencias lingüísticas en la lengua materna y en lenguas extranjeras, de las competencias matemáticas, científicas y técnicas, de las competencias informáticas y de la capacidad de aprender, las aptitudes sociales y cívicas, el espíritu de iniciativa y empresarial, la sensibilidad y expresión cultural son dimensiones que tienen la misma importancia.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 614 final.

⁽¹¹⁾ *Ibidem*.

5.1.1 El CESE destaca que la promoción de la educación de las personas que la Comisión denomina personas poco cualificadas no sólo requiere cambios por parte de las personas afectadas, sino también que se destruyan las barreras educativas todavía existentes. Considera que, a la hora de escoger a los grupos destinatarios, el plan de acción no tiene suficientemente en cuenta los obstáculos para el aprendizaje a que deben hacer frente las personas desfavorecidas en múltiples aspectos: los pobres, los habitantes de las regiones y zonas con más carencias y los ciudadanos que viven en residencias de ancianos y en centros e instituciones cerradas.

5.1.2 El CESE advierte del peligro de que se produzca una mayor segregación debido al «comercio» local e interregional con los servicios para estos adultos, por ejemplo, en la contratación de medidas de formación especiales por parte de las administraciones de trabajo y de asuntos sociales. Considera que los adultos se sentirían aún más atraídos por las oportunidades de formación si durante los cursos impartidos se les comunicara de manera responsable información sobre la situación del mercado laboral local y transregional y si, para obtener un empleo, no existiera el riesgo de que se les impongan límites de edad máxima, legales o de hecho.

5.1.3 El Comité destaca que la riqueza lingüística y cultural que aportan los emigrantes de los países europeos y no europeos constituye un tesoro importante para Europa. Debería seguir promoviéndose el reconocimiento de diplomas y certificados obtenidos en los países europeos y no europeos. Señala que los diferentes estatutos jurídicos que poseen los emigrantes (por ejemplo, solicitantes de asilo, refugiados reconocidos, emigrantes laborales de los países europeos, personas de terceros países, etc.) limitan a menudo su acceso a la formación continua, aunque, por otro lado, también conducen a que se adopten medidas de formación obligatorias, como los cursos de lengua.

5.1.4 El CESE lamenta que no se haga una referencia clara a las consecuencias de la evolución demográfica para las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida de las generaciones de edad más avanzada, que ya no forman parte del mercado de trabajo. A este respecto se remite a las numerosas recomendaciones contenidas en su dictamen de iniciativa sobre el cambio demográfico ⁽¹³⁾. En éste se señalaba que las personas de cualquier edad deberían seguir formándose, tanto a título privado como profesional, para contribuir a esta evolución y asumir responsabilidades ante los demás y poder seguir viviendo de manera totalmente autónoma durante el mayor tiempo posible. En muchos sectores profesionales se necesitan cualificaciones suplementarias, en otros se plantean requisitos totalmente nuevos, y para ello hay que contar oportunamente con medidas de formación inicial y continua.

5.1.5 En relación con este plan de acción, el Comité recomienda también que se tenga en cuenta «[...] a los alumnos con necesidades especiales, abordando de manera activa las necesidades especiales de las personas con discapacidad y, en particular, ayudando a fomentar su integración en la educación y

formación generales» ⁽¹⁴⁾ y desarrollando el acceso a la formación a distancia (*e-learning*).

5.1.6 El CESE lamenta que se preste demasiada poca atención a las necesidades de aprendizaje personales de los adultos que, pese a no ser trabajadores en activo en términos económicos, desempeñan tareas de naturaleza social y de interés general. Con frecuencia no disponen de recursos suficientes para acceder a la formación para adultos.

5.1.7 El CESE recomienda que el sistema educativo formal en su conjunto se abra en mayor medida a las necesidades de aprendizaje de los adultos. Por consiguiente, reitera que es hora de «superar las restricciones de edad en materia de educación que han impuesto al ciudadano europeo los sistemas europeos de educación y formación» ⁽¹⁵⁾. Llegado el caso, los servicios que se hayan prestado con suficiente eficiencia hasta la fecha deberían reconocerse como estructuras abiertas y más flexibles del sistema de educación formal. El acceso de todos a los equipamientos informáticos de las instituciones de educación podría favorecer la formación a lo largo de toda la vida y el aprendizaje por Internet.

5.1.8 En la política relativa a la educación superior han quedado en segundo plano las tareas de la formación permanente universitaria. Este nivel educativo debe asumir también una responsabilidad en el ámbito de la formación a lo largo de toda la vida. El Comité hace hincapié en que la formación para adultos en las universidades y la formación permanente de las personas con estudios superiores deben conectarse estrechamente al desarrollo de la formación para adultos y formar parte de los sistemas de aprendizaje permanente.

5.2 El Comité señala que el objetivo general del plan de acción sobre el aprendizaje de adultos debería ser aplicar los cinco mensajes clave de la Comunicación «Nunca es demasiado tarde para aprender». Lamenta que no se proponga ninguna medida para el mensaje clave 4 (garantizar unas inversiones suficientes). El Comité opina que el plan debería recoger medidas de este carácter.

5.2.1 El Comité propone también que los sectores público y privado ofrezcan además incentivos atractivos para la formación a lo largo de toda la vida. Considera que las expectativas de rentabilizar las inversiones (punto 2.2 del plan de acción) de las instituciones de la formación continua no pueden ser la única motivación para lograr una mayor igualdad de oportunidades en el acceso al aprendizaje a lo largo de toda la vida.

5.2.2 El Comité opina que para el reconocimiento de las competencias adquiridas de manera informal todavía no existen estimaciones fiables de los costes. Señala preventivamente que, por esta razón, no puede renunciarse en ningún caso a un desarrollo ulterior del aprendizaje de adultos. Durante el período en que se desarrolle el plan de acción, de 2007 a 2010, la adopción del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) ⁽¹⁶⁾ y de los marcos nacionales de cualificaciones como contexto del reconocimiento se hallará todavía en muchos Estados miembros en una fase inicial de su desarrollo.

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE, de 15.9.2004, sobre el tema: «Hacia el VII Programa marco de investigación: Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos — Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas»; ponente: Sra. Heinsch (DO C 74 de 23.3.2005).

⁽¹⁴⁾ Véase al respecto el Dictamen del CESE, de 10.2.2005, sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente»; ponente: Sr. Koryfidis (DO C 221 de 8.9.2005).

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁶⁾ COM(2006) 479 final. Véase al respecto el Dictamen del CESE, de 30.5.2007, sobre el aprendizaje permanente; ponente: Sr. Rodríguez García-Caro (DO C 175 de 27.7.2007).

5.2.3 Además, el CESE llama encarecidamente la atención sobre los costes sociales y económicos que esos amplios sectores sociales con escasa formación general y profesional generan a largo plazo.

5.2.4 El Comité observa que las afirmaciones en el sentido de una posible apertura —que se considera positiva— del FSE y del programa de aprendizaje a lo largo de toda la vida presuponen transferencias de fondos considerables en detrimento de las actuales prioridades y de los fondos propios nacionales en el ámbito del aprendizaje de adultos. Señala que el FSE se podrá utilizar sólo en algunas regiones y países de Europa en mayor medida para las innovaciones, pero no para el fomento regular del aprendizaje de adultos. La actual redistribución de los fondos procedentes del FSE en los nuevos Estados miembros se traducirá asimismo en limitaciones para otras regiones.

5.3 El CESE se congratula de que, tras su participación en el procedimiento de consulta (punto 1.1 del plan de acción) en la fase de preparación, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales europeas intervengan también en la aplicación del plan de acción y puedan aportar su experiencia particular. El CESE hace hincapié en que se debe prestar especial atención a la defensa de condiciones decentes de trabajo para los prestadores de servicios y condiciones decentes de aprendizaje para los alumnos adultos, así como de sus derechos en tanto que consumidores, independientemente de que sean ellos mismos quienes paguen esos servicios.

5.4 Recomienda que en los futuros trabajos que se lleven a cabo dentro del plan de acción participen también varias direcciones generales de la Comisión Europea y las instituciones europeas pertinentes. Esta cooperación promovería la coherencia política entre los objetivos y las acciones de cada una de las direcciones generales.

5.5 El CESE se felicita de que también las organizaciones internacionales hayan participado en las consultas (punto 1.1 del plan de acción). Recomienda que, como próximo paso, la Comisión Europea, junto con las direcciones generales afectadas, elabore un plan de acción internacional sobre el aprendizaje de adultos de carácter complementario.

5.6 El CESE pide que en la elaboración de las normas de buena gestión empresarial («gobernanza», punto 2.2. del plan de acción) de las instituciones de aprendizaje de adultos siga dejándose un margen suficiente a la diversidad y la diferencia, a fin de que también las instituciones más pequeñas con fines de interés general, que poseen un elevado «valor añadido» cultural y métodos operativos innovadores, tengan una oportunidad de recibir ayudas.

5.7 El CESE considera que la existencia de centros locales de aprendizaje con equipamientos modernos y de carácter multifuncional es una condición previa para una buena gestión empresarial (punto 2.2 del plan de acción).

5.7.1 El CESE valora positivamente que se mencionen de manera preliminar las útiles «asociaciones» (punto 2) que se han creado en las regiones y ciudades, aunque lamenta la ausencia de recomendaciones concretas sobre las necesidades de coordinación por lo que respecta a un desarrollo territorial sistemático del aprendizaje de adultos. En este contexto se remite al movimiento ejemplar de «ciudades y regiones de aprendizaje»⁽¹⁷⁾ en Europa.

⁽¹⁷⁾ Pueden encontrarse ejemplos en: Comisión Europea, Dirección General de Educación y Cultura (ed.) «European Networks to promote the local and regional dimension of lifelong learning» (Iniciativa R3L), marzo de 2003.

5.7.2 El CESE recomienda que en el marco del plan de acción se preste más atención en todas las regiones de Europa a la construcción de nuevos centros de aprendizaje para todos los adultos de carácter local, más atractivos y concebidos con visión de futuro. Una parte considerable del aprendizaje de adultos sigue basándose, como en épocas pasadas, en la utilización doble de espacios que fueron construidos en realidad para otros propósitos y que sólo están disponibles una parte del tiempo.

5.7.3 El Comité echa de menos la participación expresa de las universidades populares (*Heimvolkshochschulen*) en el plan de acción, que, desde el punto de vista didáctico y metódico, constituyen una referencia para el aprendizaje de adultos en Europa. Con su sistema de internados son importantes puntos de encuentro para los profesores y los alumnos que se desplazan procedentes de toda Europa. En los últimos diez años han sufrido una pérdida considerable de las ayudas que recibían y en los últimos años se han clausurado algunas universidades populares de alto nivel en Europa.

5.8 El CESE señala que, por lo que respecta a la aplicación del plan de acción, debería reflexionarse con mayor profundidad sobre las oportunidades y los problemas de las nuevas tecnologías de la comunicación y que éstas deberían estar más presentes en el plan de acción. La falta de acceso a las tecnologías de la información es otra dimensión de la exclusión social, cuya importancia aumenta de día en día. Así, por ejemplo, el 46 % del conjunto de los hogares en Europa carece de acceso a Internet⁽¹⁸⁾ y 40 % de los europeos reconoce no poseer capacidades de ningún tipo para utilizar Internet⁽¹⁹⁾. No se hace suficiente hincapié en que deben ponerse a disposición más ofertas de aprendizaje en el ámbito de Internet accesibles de forma gratuita para todos los adultos, mientras que al mismo tiempo ya se discute de patentes sobre conceptos de aprendizaje e incluso se solicita su obtención⁽²⁰⁾.

5.9 El CESE reconoce que los empresarios constituyen también una parte importante en el sector del aprendizaje de adultos en Europa (punto 2.2 del plan de acción). No obstante, además de ellos, los sindicatos fomentan el aprendizaje de adultos en sus propias instalaciones y en las empresas, por ejemplo impartiendo cursos de carácter local e internacional en sus propias organizaciones y mediante servicios de orientación y acompañamiento del aprendizaje destinados a motivar a los trabajadores en la empresa. Es importante que el plan de acción vele por que se establezca un equilibrio entre la oferta de aprendizaje y unas condiciones de acceso equitativas para todos los alumnos.

5.10 El Comité concede valor al principio de que, aunque sea el Estado quien fomente el aprendizaje inicial y los proyectos de las instituciones, no puede menoscabarse la libertad del oferente de la formación por lo que respecta a la configuración de sus planes de estudio y sus programas, ni su derecho a elegir libremente el personal, naturalmente respetando ciertas normas de calidad y de eficiencia.

⁽¹⁸⁾ Hogares con al menos una persona de edad comprendida entre 16 y 74 años, UE-27 (Eurostat al 8.2.2008).

⁽¹⁹⁾ Personas de edad comprendida entre 16 y 74 años, UE-27 (Eurostat al 8.2.2008).

⁽²⁰⁾ Desde el punto de vista político es fundamental, entre otras cosas, la «Resolución del Consejo relativa a la integración social mediante las tecnologías electrónicas — Aprovechar las oportunidades de integración social que brinda la sociedad de la información» (DO C 292 de 18.10.2001, p. 6), pero en el plan de acción tampoco se evalúan los resultados de las actividades que se desarrollaron posteriormente.

5.11 El CESE considera importante la afirmación de que los alumnos deben estar en el centro de una buena gestión empresarial y la recomendación de que se mantengan «relaciones estrechas con otros ámbitos y organismos educativos». No obstante, no considera que esto sea suficiente en el sector del aprendizaje de adultos.

5.11.1 El CESE lamenta la ausencia de una declaración rotunda sobre la participación de los alumnos adultos y la representación de sus intereses en el sector del aprendizaje de adultos. En la actualidad, en la mayor parte de los países de Europa los derechos democráticos de los estudiantes jóvenes en el sistema de educación formal están mejor garantizados desde el punto de vista jurídico que los derechos de los estudiantes pertenecientes al sector del aprendizaje de adultos.

5.11.2 El CESE propone que el núcleo de las evaluaciones sean las valoraciones independientes de los alumnos. En particular, deberían intercambiarse modelos de cuestionarios y de evaluación de la calidad centrados en los alumnos y, antes de iniciar nuevas medidas públicas, debe darse prioridad a la «supervisión» de la calidad de los ofertantes de aprendizaje ⁽²¹⁾.

5.11.3 El CESE propone que también se lleve a cabo una reflexión especial sobre la manera de garantizar los derechos de los usuarios adultos («consumidores») de los servicios de aprendizaje ofrecidos en contraprestación por un pago. Sus derechos —por ejemplo, en materia de interrupción forzosa de los cursos, abandono, aplazamiento de fechas y anulación de las clases— deberían establecerse. Como modelo podría utilizarse las recomendaciones sobre los derechos de los viajeros en Europa.

5.12 El CESE observa que los Estados miembros y la Comisión deberían prestar más atención a la formación (inicial y continua), y al estatus y la remuneración del personal (punto 3.2 del plan de acción) que se ocupa del aprendizaje de adultos.

5.12.1 El CESE reconoce que el aprendizaje de adultos requiere un personal muy flexible, ya que todo depende de los alumnos, pero recuerda que el alto nivel de exigencia en lo que

respecta a la flexibilidad debería ir acompañado de un nivel debidamente elevado de protección social. Los interlocutores sociales podrían adoptar iniciativas complementarias para eliminar la precariedad de los profesores en este sector y mejorar sus derechos de participación.

5.12.2 El CESE recomienda que, con objeto de incrementar el grado de profesionalidad, se preste particular atención a las competencias especializadas temáticas de los docentes, además de las competencias didácticas especializadas en la formación de adultos, ya que ello puede influir de forma fundamental en el éxito del aprendizaje.

5.12.3 El Comité recomienda también que se preparen análisis y se formulen recomendaciones sobre el estatus de los voluntarios que trabajan por compromiso cívico en el sector del aprendizaje de adultos.

5.13 El CESE toma nota del objetivo prioritario de que el mayor número posible de adultos alcance un nivel de estudios superior al que tenía (punto 3.3). A la clasificación de las personas y de sus objetivos de formación en función del nivel de estudios sólo se le reconoce un valor limitado en el aprendizaje general de adultos, aun cuando, lógicamente, ciertos tipos de cursos deban prestar particular atención a la coherencia de los conocimientos previos. Además, es imposible garantizar que las personas, después de haber alcanzado un nuevo nivel de estudios formal, vayan a obtener un mayor reconocimiento social o incluso un puesto de trabajo. Por el contrario, el encuentro con alumnos completamente diferentes constituye el mayor aliciente de muchos cursos en el sector del aprendizaje de adultos o, expresado en términos económicos, el capital social intrínseco a ellos.

5.14 Convendría explicar cuáles son los indicadores previstos en los que también se incluyen la formación no profesional de adultos, la disponibilidad territorial y, en mayor medida que en la actualidad, también el aprendizaje de las personas no activas sin límites de edad en el mercado de trabajo.

Bruselas, 13 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ En Alemania se conceden ayudas a la Fundación independiente Bildungstest.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los interlocutores sociales en la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo» (Dictamen exploratorio)

(2008/C 204/20)

El Comité Económico y Social Europeo recibió, con fecha de 19 de septiembre de 2007, una carta de consulta de la futura Presidencia eslovena sobre

«El papel de los interlocutores sociales en la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2008 (ponente: Sr. SOARES; coponente: Sra. PÄÄRENDSON).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de las propuestas del CESE

1.1 El CESE expresa su satisfacción por la prioridad que la Presidencia eslovena (primer semestre de 2008) ha decidido otorgar a la integración de los jóvenes en el mundo laboral, que actualmente representa uno de los principales desafíos para la Unión Europea.

1.2 Esta prioridad se corresponde perfectamente con los objetivos de la Estrategia de Lisboa revisada para el crecimiento y el empleo, que, con la actualización de las «Directrices para el Empleo», ha entrado en su segundo ciclo. La Estrategia de Lisboa, al señalar como objetivo estratégico el pleno empleo, ponía como ejemplo que la competitividad de la economía y de las empresas no es incompatible con el bienestar de los ciudadanos, la satisfacción laboral y la disposición de empleo de calidad y condiciones de trabajo decentes. En ese sentido, los Estados miembros deberían abordar de manera más amplia y sistemática las causas del desempleo juvenil en sus PNR (planes nacionales de reforma), teniendo en cuenta el Pacto Europeo para la Juventud.

1.3 El CESE suscribe la opinión de la Comisión de que mantener el crecimiento y la prosperidad en Europa, fomentando a la vez la cohesión social y el desarrollo sostenible, depende de la plena contribución y de la participación de todos los jóvenes. Es preciso garantizar a los jóvenes unas condiciones adecuadas para el ejercicio activo de la ciudadanía, tanto más cuanto que su número está disminuyendo en el conjunto de la población.

1.4 Los jóvenes se encuentran actualmente en una situación crítica a distintos niveles, pero que reviste una especial gravedad en lo que se refiere a su integración en el mercado de trabajo, ya que el desempleo juvenil en el grupo de edad comprendido entre los 15 y los 24 años ⁽¹⁾ es, de acuerdo con las estadísticas europeas, 2,4 veces superior al del grupo de edad comprendido entre los 25 y los 54 años, a pesar de que se observa una ligera mejoría en los indicadores de 2007.

1.5 El CESE considera que el trabajo, además de ser un factor de producción esencial para el desarrollo socioeconómico de las sociedades, es actualmente una de las fuentes de dignificación y valorización humanas, y brinda posibilidades para la socialización.

1.6 La característica esencial del empleo en el siglo XXI es la capacidad de aprender y adaptarse durante toda la vida activa. El CESE identifica dos vías principales para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado del empleo: proporcionarles más y mejor educación y mejorar la transición entre el final de la vida escolar y la inserción definitiva en la vida activa.

1.7 El CESE es plenamente consciente de la dificultad de esa tarea, por lo que preconiza un esfuerzo conjunto de toda la sociedad en ese sentido, tanto más cuanto que la nueva generación es la que podrá llegar a sufrir de manera más aguda las consecuencias de una evolución negativa de los mercados.

1.8 Efectivamente, los jóvenes del grupo de edad comprendido entre los 15 y los 24 años, además de sufrir una tasa de desempleo dos veces superior a la de los trabajadores adultos, son los que experimentan una mayor precariedad en las relaciones laborales que, en algunos países, llega a superar el 60 %, con profundas consecuencias en su nivel de autonomía, sus condiciones para formar una familia y en la decisión sobre el momento de la paternidad o maternidad, así como para el crecimiento y la financiación de los sistemas de seguridad social.

1.9 Aunque el papel de los interlocutores sociales como agentes principales del mercado laboral, en la medida en que conocen su funcionamiento y sus necesidades, es determinante para encontrar vías que favorezcan la integración de los jóvenes en el mundo del trabajo, el CESE considera conveniente subrayar, una vez más, el papel fundamental que también desempeñan los sistemas educativos y de formación profesional para dotar a los jóvenes, teniendo en cuenta su diversidad, de las capacidades y competencias necesarias para enfrentarse a un mundo en constante transformación.

1.10 Por otra parte, sólo colaborando con los gobiernos nacionales, regionales y locales, con los distintos agentes de la sociedad civil, otorgando un papel destacado a las organizaciones juveniles, a las universidades como polos de investigación y ciencia, y con el apoyo activo de las familias y las redes sociales juveniles, de mayor alcance, será posible que los interlocutores sociales actúen para integrar mejor a los jóvenes en el mercado laboral.

⁽¹⁾ Cabe señalar que en algunos Estados miembros la edad mínima en que los jóvenes pueden trabajar es superior a los 15 años.

1.11 Tomando en consideración el texto conjunto de los interlocutores sociales europeos «Marco de acciones para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones» ⁽²⁾, así como análisis recientes de los mayores desafíos a que se enfrentan los mercados de trabajo, que contribuyen a los esfuerzos de la Comisión para que los mercados laborales sean a la vez más adaptables e integradores, el CESE identifica algunos objetivos específicos y algunos ámbitos de intervención en los que ese papel debe ser más decisivo.

1.12 La actuación de los interlocutores sociales debe guiarse por los siguientes objetivos centrales:

- influir en los gobiernos nacionales para que lleven a cabo reformas adecuadas y desarrollen políticas nacionales que contribuyan a mejorar la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo;
- utilizar todos los medios a su disposición, en particular los programas del Fondo Social Europeo ⁽³⁾, para ofrecer a todos los jóvenes la posibilidad de realización personal a través de un puesto de trabajo estable, de calidad y adecuadamente remunerado, recurriendo a formas de trabajo y de gestión de los horarios laborales nuevas y más avanzadas, combinadas con nuevas formas de seguridad en el empleo, con el fin de garantizar transiciones más suaves, una mayor movilidad y un mayor equilibrio entre la vida profesional y la privada;
- acortar el período de transición entre el final de la vida escolar y la inserción definitiva en la vida activa, y proporcionar a los jóvenes su primera oportunidad laboral con una perspectiva de seguridad en el futuro durante ese período de transición;
- llenar de manera constructiva el período de inactividad de los jóvenes que se encuentran en situación de desempleo o buscando el primer empleo;
- facilitar la integración de los sectores más vulnerables de la juventud (jóvenes con problemas sociales, con discapacidad, o que han abandonado prematuramente el sistema escolar, jóvenes migrantes, etc.);
- garantizar la conciliación de la vida profesional con la vida personal y familiar;
- asegurar un equilibrio adecuado entre la flexibilidad y la seguridad, diferenciando entre aquellos que pueden escoger la flexibilidad porque disponen de seguridad y aquellos que son víctimas de la flexibilidad porque carecen de seguridad;
- garantizar una mayor cooperación entre empresas, centros de enseñanza secundaria y universidades;
- incentivar el espíritu empresarial, la creatividad y la innovación, y ayudar a los jóvenes a entender que es su responsabilidad continuar aprendiendo; en este contexto, las

autoridades públicas deben asumir su parte de responsabilidad proporcionando un vínculo eficaz entre el sistema educativo y el mercado laboral;

- aumentar la calidad y los atractivos del aprendizaje en el entorno laboral (*prácticas*);
- fomentar medidas que eviten el desempleo de larga duración en los grupos más jóvenes;
- divulgar entre los jóvenes sus derechos económicos y sociales, y respetar y hacer respetar el principio de igualdad y no discriminación.

1.13 Los ámbitos de intervención son múltiples y diversos, pero pueden clasificarse en siete grandes grupos:

- **Educación y enseñanza:** interviniendo a nivel nacional, regional y local, sensibilizando a las escuelas y a los docentes para que logren una mayor vinculación al mundo laboral, abriendo las empresas y los sindicatos a la escuela y fomentando o participando en iniciativas de las escuelas con ese objetivo, así como estableciendo colaboraciones con las escuelas con miras a proporcionar a los jóvenes experiencias de aprendizaje en las empresas.
- **Formación profesional:** participando en la concepción y organización de los sistemas de formación profesional, fomentando el perfeccionamiento personal y la adquisición de aptitudes sociales, desarrollando programas de fomento del espíritu empresarial, promoviendo y apoyando acciones de formación que permitan anticipar las necesidades del mercado a nivel de las competencias y las cualificaciones exigidas, divulgando entre los jóvenes información sobre las profesiones técnicas y su potencial en el mercado laboral.
- **Prácticas profesionales:** ofreciendo prácticas integradas en el programa escolar de los jóvenes, elaborando códigos de conducta sobre condiciones de trabajo y remuneraciones que eviten la competencia entre empresas y definiendo el concepto y las buenas prácticas de la tutoría de los jóvenes en prácticas.
- **Negociación colectiva:** integrando los derechos de los jóvenes como ciudadanos de pleno derecho en el plano de la concertación y el diálogo social, negociando formas de organización del trabajo que logren darles perspectivas de seguridad en su período de transición a la vida activa, favoreciendo la posibilidad de que los jóvenes trabajadores puedan continuar y completar sus estudios.
- **Asociativismo:** colaborando con las organizaciones juveniles, fomentando y divulgando las redes de contacto entre los jóvenes y el mundo del trabajo, estimulando el espíritu asociativo tanto de jóvenes empresarios como de los trabajadores en sus organismos representativos correspondientes, reconociendo sus competencias y cualificaciones obtenidas mediante la educación informal.

⁽²⁾ Véanse http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf (sólo está disponible la versión inglesa) y, sobre el diálogo social europeo en esta materia: http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/dspMain.do?lang=en.

⁽³⁾ Véanse http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/lf_070227_donnelly.pps; http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm. Pronto se publicará una ficha informativa global en la página: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/partnership_en.htm.

- **Buenas prácticas:** fomentando el intercambio de buenas prácticas, sobre todo mediante la creación de plataformas para el intercambio de experiencias, buenas prácticas e información sobre proyectos realizados por las empresas, universidades y asociaciones de empresarios y sindicatos.
- **Movilidad** (tanto en la Unión Europea como en las empresas): favoreciendo el aprendizaje de otras lenguas ⁽⁴⁾, facilitando el intercambio de experiencias profesionales teniendo como premisa la garantía de sus derechos como trabajadores. Los interlocutores sociales deberán prestar una especial atención a la cooperación transfronteriza, donde la movilidad de los jóvenes es más importante.

1.14 El CESE, como institución europea de la sociedad civil organizada, y en el marco de sus competencias, tiene intención de organizar una conferencia en la que participen representantes de las empresas, de los sindicatos, de las escuelas y de las ONG representativas de la juventud, a fin de hacer posible el intercambio de las mejores prácticas realizadas con miras a mejorar la integración de los jóvenes en el mercado laboral.

2. La situación actual

2.1 Habida cuenta de la situación actual de los jóvenes en el mercado laboral, el CESE acoge con satisfacción que la Presidencia eslovena del Consejo le haya solicitado un dictamen exploratorio sobre «El papel de los interlocutores sociales en la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo».

2.2 El problema del desempleo juvenil, así como, de forma más general, el de la integración de los jóvenes en la sociedad, son cuestiones que se plantean a escala mundial ⁽⁵⁾.

2.3 Otra tendencia mundial de las sociedades industrializadas es el envejecimiento de la población, que tiende a repercutir negativamente en la estabilidad, la competitividad y el crecimiento económicos. Este fenómeno hace aumentar los costes de los sistemas de salud y de pensiones ⁽⁶⁾, con una población reducida para soportarlos ⁽⁷⁾. Por lo tanto, es necesario encontrar medidas para fomentar el «envejecimiento activo» de la

⁽⁴⁾ Véase a este efecto el dictamen del CESE de 26.10.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una nueva estrategia marco para el multilingüismo», ponente: A. Le Nouail (DO C 324 de 30.12.2006, pág. 68-73) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0068:0073:ES:PDF>).

⁽⁵⁾ Si comparamos Europa con países industrializados como los EE.UU, Canadá o Japón, el empleo en el tramo de edad de los 15 a los 24 años representó en 2006 el 35,9 %, frente al 54,2 % en los EE.UU, 58,7 % en Canadá y 41,4 % en Japón.

⁽⁶⁾ La financiación de los sistemas de seguridad social planteará un desafío especialmente importante en los próximos 25 años, cuando 20 millones de personas se retiren del mercado de trabajo de la UE.

⁽⁷⁾ En Europa, la relación de cuatro personas en edad laboral por una de edad avanzada en 2004 pasará a una proporción de 2 a 1. A partir de 2015, la disminución de la población activa obstaculizará el crecimiento económico potencial de la Unión, reduciendo la actual tasa del 2,6 % (en la zona euro) y del 2,9 % (en la UE-27) hasta apenas un 1,25 % en 2040. Este impacto se hará sentir todavía más en los nuevos Estados miembros.

población y, sobre todo, el acceso de los jóvenes al mercado laboral, así como prever medidas de apoyo a la regeneración generacional, en la que los jóvenes no ponen interés por miedo a la precariedad laboral. Se trata de un esfuerzo conjunto que deberá desarrollarse a nivel europeo, nacional, regional y local, con la participación del sector público y los interlocutores sociales, de manera que la cuestión de los jóvenes sea central para las políticas económicas, sociales, educativas y demográficas.

2.4 Aunque en el período 2005-2007 se crearon siete millones de puestos de trabajo en la UE, el «ciclo de Lisboa» no ha conseguido todavía reducir el desempleo juvenil. Según los datos de la Comisión, la tasa media de desempleo entre los jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años alcanzó el 17,4 % en 2006, esto es, alrededor de 4,7 millones de jóvenes se encontraban en una situación de inestabilidad socioprofesional. En algunos países la tasa de desempleo juvenil superó el 25 % ⁽⁸⁾. De acuerdo con el último examen trimestral del mercado de trabajo de la UE (*Quarterly EU Labour Market Review*) (otoño de 2007), en el tercer trimestre de 2007 la tasa de desempleo juvenil descendió al 15,2 %, pero sigue siendo el doble de la tasa de desempleo global.

2.5 Por otra parte los 4,7 millones de jóvenes desempleados en la UE a los que se hace referencia no tienen por lo general perspectivas de incorporación a la actividad profesional en los seis primeros meses de desempleo, lo cual ilustra bien cómo, a pesar de la adopción en 2005 del Pacto Europeo a favor de la Juventud, la Estrategia de Lisboa no ha conseguido todavía mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral. Por ello, es importante poner más empeño al respecto en el ámbito del Pacto Europeo para la Juventud.

2.6 Aun así, las tendencias en materia de empleo y desempleo juvenil no son iguales en todos los Estados miembros ⁽⁹⁾. Los Países Bajos, Irlanda y Dinamarca han logrado reducir las tasas de desempleo a niveles inferiores al 10 %. La situación es distinta en países como Francia, Italia, España, Grecia, Bélgica, Polonia, Eslovaquia e incluso Suecia, donde las tasas de desempleo juvenil siguen estando en torno al 20 % ⁽¹⁰⁾.

2.7 La posibilidad de que el desempleo juvenil se convierta en desempleo de larga duración o incluso en inactividad es muy alta (cerca de 1/3 del desempleo de larga duración ⁽¹¹⁾), con especial incidencia en las mujeres; esta situación se agrava al aumentar la edad.

2.7.1 No resulta sorprendente que aquellos jóvenes que han abandonado precozmente la escuela (uno de cada seis) o que no hayan terminado la enseñanza secundaria (uno de cada cuatro

⁽⁸⁾ Estudio de Eurostat sobre la población activa en Europa, en: «*El empleo en Europa 2007*», Comisión Europea.

⁽⁹⁾ El CESE es consciente de que referirse exclusivamente a la tasa de desempleo juvenil no permite evaluar detalladamente la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. En dicho análisis debería también incluirse el índice de desempleo (*unemployment ratio*) entre los jóvenes y la comparación de la tasa de desempleo juvenil con la tasa de desempleo global en el país de que se trate. Los datos presentados en el punto 2.6 deben tratarse a título de ejemplo, pero puede encontrarse un análisis más amplio de este problema, entre otros documentos, en el informe sobre «El empleo en Europa 2007».

⁽¹⁰⁾ «*Economic Outlook*», otoño de 2007, *BusinessEurope*, p. 14.

⁽¹¹⁾ Estudio de Eurostat sobre la mano de obra en Europa, en: «*Employment in Europe 2007*», Comisión Europea.

jóvenes adultos de 25 a 29 años ⁽¹²⁾) experimenten más dificultades para encontrar empleo que los jóvenes con más cualificaciones.

2.7.2 No obstante, resulta sorprendente que jóvenes con altas cualificaciones y competencias experimenten dificultades para encontrar trabajo. En algunos Estados miembros, la tasa de desempleo es más alta entre los jóvenes que tienen los niveles más altos de educación que entre aquellos que tienen niveles más bajos o intermedios ⁽¹³⁾. En realidad, a un nivel de educación más elevado que el de las generaciones anteriores corresponde actualmente una inserción más difícil en el mercado laboral. Hay que destacar que, si bien la posesión de un diploma es un instrumento muy útil en la lucha contra el desempleo, actualmente no constituye ninguna garantía.

2.7.3 Un gran número de jóvenes se ve afectado por la discrepancia entre sus cualificaciones y sus puestos de trabajo (en los Estados miembros, el porcentaje de jóvenes de edad igual o inferior a los 35 años que trabajan en algo para lo que no han estudiado oscila entre el 29 % y el 47 %), y esta situación resulta tanto más preocupante cuanto más bajo es el nivel educativo alcanzado.

2.8 Esta situación también fomenta la emigración de muchos jóvenes a otros países, que les ofrecen mejores condiciones de trabajo, salarios cuatro o cinco veces superiores, carreras más atractivas y mayores posibilidades de realización personal ⁽¹⁴⁾.

2.9 Para muchos de los jóvenes que encuentran trabajo, la situación es muy insegura debido a la existencia de precariedad en el empleo. El 41 % de los jóvenes de edades comprendidas entre 15 y 24 ⁽¹⁵⁾ años tienen contratos temporales, y en algunos países este porcentaje es superior al 60 % ⁽¹⁶⁾. Esta situación es a menudo consecuencia de una elección deliberada por parte de los jóvenes que buscan empleo por un período corto de tiempo, pero el número de jóvenes que se encuentran involuntariamente en esa situación es significativo (uno de cada cuatro jóvenes) ⁽¹⁷⁾.

2.10 Es también en el grupo de los jóvenes trabajadores donde tiene lugar el mayor número de accidentes y lesiones en el lugar de trabajo ⁽¹⁸⁾, por lo que también es importante tener en cuenta la situación en materia de higiene y seguridad en el lugar de trabajo a la hora de analizar la situación laboral de la juventud.

2.11 Las mujeres jóvenes se ven más afectadas por el desempleo ⁽¹⁹⁾, y tienen mayores probabilidades de ocupar puestos de trabajo de baja calidad, precarios y mal pagados, a pesar de que por lo general tienen un mayor nivel de escolaridad que los

⁽¹²⁾ Véase «Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, en el empleo y en la sociedad» (COM(2007) 487final).

⁽¹³⁾ Documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la Comunicación «Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, en el empleo y en la sociedad» (SEC(2007) 1093).

⁽¹⁴⁾ Cabe señalar, a título de ejemplo, que cerca de 400 000 europeos con formación en los ámbitos científico y tecnológico residen en Norteamérica, y casi un 10 % de 1 450 000 que se doctoran en los EE.UU son estudiantes de la UE.

⁽¹⁵⁾ Cabe señalar que en algunos Estados miembros la edad mínima en que los jóvenes pueden trabajar es superior a los 15 años.

⁽¹⁶⁾ Estudio de Eurostat sobre la población activa en Europa.

⁽¹⁷⁾ Ídem.

⁽¹⁸⁾ Véase el proyecto de dictamen del CESE sobre el tema «Salud y seguridad en el mercado laboral» SOC/258 (ponente: Ágnes Cser).

⁽¹⁹⁾ La tasa de empleo femenino es un 15 % inferior a la del empleo masculino.

jóvenes varones. También son objeto de discriminación en función del género, en particular en su edad fértil. Las mujeres jóvenes de la UE ganan por término medio un 6 % menos que los varones jóvenes (de menos de 30 años) ⁽²⁰⁾.

2.12 Todavía son demasiado frecuentes las situaciones de exclusión o de pobreza sufridas por los jóvenes debido a los bajos salarios que reciben (la incidencia de los salarios bajos entre los jóvenes es del 40 % ⁽²¹⁾).

2.13 Muchos jóvenes viven actualmente situaciones que representan un retroceso en su integración social y, sobre todo, en la afirmación de su autonomía individual y social, que se puede caracterizar sucintamente por lo siguiente:

- una dependencia cada vez mayor de la familia o del Estado;
- una convivencia con los padres cada vez más larga o la aparición de situaciones intermedias (doble residencia, regreso tras la primera salida, o incluso residencia externa pero con estrechos vínculos con los padres);
- la constitución cada vez más tardía de una vida familiar propia (matrimonio o vida en común, decisión sobre la posibilidad de tener hijos, etc.);
- una frustración evidente y un aumento manifiesto del estrés motivado por un sentimiento de «impotencia» (aumento de los suicidios y del consumo de drogas).

3. El trabajo como factor de dignificación individual y colectiva

3.1 El trabajo, además de ser uno de los factores fundamentales para el desarrollo económico de la sociedad en general, contiene en sí mismo dimensiones enraizadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En este contexto, el derecho de los jóvenes al empleo y a la seguridad en el empleo debe analizarse dentro de una perspectiva de derecho universal y de concretización de su futuro como individuos.

3.2 Por lo tanto, es importante (re)afirmar el papel central del trabajo en la sociedad, analizando algunos de sus componentes actuales, a saber:

- El trabajo digno, como fuente de ingresos para vivir hoy y en el futuro, y como elemento de solidaridad «intergeneracional»;
- El trabajo como derecho universal, espacio de dignificación y valorización humana;

⁽²⁰⁾ Véase el dictamen del CESE en curso de elaboración sobre el tema «Actuar contra la diferencia de retribución entre mujeres y hombres» (SOC/284).

⁽²¹⁾ Documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la Comunicación «Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, en el empleo y en la sociedad» (SEC(2007) 1093).

- El trabajo como factor de producción;
- El trabajo como ciudadanía activa y actividad de utilidad social;
- El trabajo como factor esencial de socialización;
- El trabajo como expresión de cualificaciones y de creatividad;
- El trabajo como condición de acceso a los patrones de consumo y a los estilos de vida;
- El trabajo como actividad humana que se adapta y valoriza en una sociedad cada vez más llamada a cuidar del medioambiente y los valores ecológicos;
- El trabajo como medio para conocerse y desarrollarse, así como para la realización personal.

3.3 Actualmente nos encontramos con nuevas formas de prestación de trabajo que son fruto de profundos cambios en el mundo laboral y que pueden no tener en cuenta aspectos sociales importantes, ni brindar las garantías jurídicas necesarias.

3.4 La precariedad de las relaciones laborales entre los jóvenes, así como los ritmos y horarios de trabajo desregulados, son factores que dificultan la conciliación entre la vida profesional, personal y familiar. En este contexto, se penaliza especialmente a los jóvenes, que con frecuencia se ven conducidos a renunciar a una carrera profesional gratificante. En particular, debería instarse a los jóvenes progenitores a que se pronuncien sobre la creación de las infraestructuras de apoyo a la primera infancia.

3.5 Los jóvenes pueden contribuir enormemente a la construcción de una sociedad del conocimiento más cohesionada y democrática. No obstante, exigen tener perspectivas de vida más allá del futuro inmediato y basadas en la seguridad individual, familiar y colectiva.

4. La educación y la formación, factores esenciales para la integración en el mercado laboral y la integración y participación con éxito en la sociedad

4.1 En su dictamen sobre «El empleo para las categorías prioritarias»⁽²²⁾, el CESE reiteraba la importancia de la educación y de la formación, señalando en especial la necesidad de:

- «Garantizar una cualificación de alto valor desde la educación primaria hasta la formación profesional y en el lugar de

trabajo, para facilitar en la medida de lo posible el acceso sin problemas al mercado de trabajo y la permanencia continuada en el mismo, de lo cual no sólo deberá ocuparse la administración pública, sino también la propia economía.

- Asistencia activa temprana a los jóvenes en busca de puestos de aprendizaje y de trabajo (eventualmente, a los cuatro meses), refuerzo de los programas esenciales, así como incentiación y asesoramiento individual para la integración de las categorías con problemas, como los jóvenes desempleados de larga duración y los jóvenes que han abandonado la escuela o los estudios, entre otras cosas, mediante proyectos de empleo de utilidad pública y fomento de la formación.
- Desarrollo de amplias posibilidades de orientación profesional e información fácilmente accesibles para las mujeres y hombres jóvenes de todos los niveles de formación. Mejora adecuada de la calidad y la dotación de recursos de personal de las administraciones responsables del mercado laboral.

- Eliminar las actuales discrepancias entre la oferta de cualificaciones y las cualificaciones demandadas en el mercado laboral; aumento de la eficiencia del sistema de educación primaria (por ejemplo, reduciendo el porcentaje de abandono escolar prematuro⁽²³⁾), luchando contra el analfabetismo), y mayor permeabilidad entre la formación reglada y la formación continua; suprimir la segregación por sexos en la orientación profesional.»

4.2 Aunque la escuela debe seguir teniendo como misión principal formar a ciudadanos libres, dotados de espíritu crítico y autónomos, debe también encontrar nuevas formas de actuar, sobre todo en lo que se refiere a su vinculación con el mundo del trabajo y de las empresas, del que, por lo general, se encuentra alejada. Esta vinculación es en la actualidad casi un imperativo para que la transición entre la escuela y el trabajo sea más eficaz.

4.3 Por otra parte, tener competencias para afrontar el cambio significa que el espíritu empresarial y de iniciativa debe figurar claramente en la misión de la escuela como matriz de responsabilización, también personal, a fin de capacitar a los jóvenes para que encuentren soluciones a los problemas que afrontarán necesariamente en el mundo postescolar. A esto también contribuye, por supuesto, el sistema de educación informal.

⁽²²⁾ Dictamen del CESE de 12.7.2007 sobre el tema «El empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)», ponente: Sr. GREIF (DO C 256 de 27.10.2007). (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0093:0101:ES:PDF>).

⁽²³⁾ En la UE, casi el 16 % de los jóvenes abandonan la escuela precozmente, lo cual revela una considerable discrepancia con respecto al 10 % del año 2000. El número varía entre los Estados miembros, siendo especialmente alto en los países mediterráneos y más bajo en los países escandinavos y en ciertos países de Europa Central y Oriental.

4.4 La formación permanente también adquiere una importancia creciente para los jóvenes en la medida en que puede aportar los instrumentos necesarios para que puedan adaptarse a nuevas situaciones y adquirir nuevas competencias y cualificaciones.

4.5 También puede innovarse en los modelos de formación profesional y es posible encontrar en algunos países experiencias de inserción en el mercado laboral mediante el aprendizaje en las empresas. También aquí es importante encontrar modelos que resulten atractivos para los jóvenes y que puedan ser aceptados por éstos y sus respectivas familias en el sentido de su valorización ⁽²⁴⁾.

4.6 En el contexto específico del acompañamiento individualizado de candidatos al empleo (*job coaching*) para jóvenes desempleados de larga duración, puede citarse un proyecto austríaco que ha permitido reducir en un 43,5 % la tasa de desempleo juvenil de larga duración de un determinado grupo específico ⁽²⁵⁾. De los 2000 jóvenes que participaron en el proyecto, 820 obtuvieron un puesto de trabajo y 293 un puesto de formación como aprendices en empresas, lo cual representa un porcentaje de éxito del 60 % ⁽²⁶⁾.

4.7 Por otra parte, las políticas y los programas europeos de investigación deberían coordinar sus esfuerzos desarrollados a nivel nacional y europeo en el ámbito de la educación, tanto en la educación básica como en la formación profesional o específica.

5. El papel de los interlocutores sociales

5.1 Las políticas de juventud deben abordarse globalmente. En este sentido, la Comisión Europea elaboró la Comunicación «Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad», que fue apoyada por el Comité ⁽²⁷⁾. De igual manera, la Comisión ha insistido en la necesidad de aprovechar el Fondo Social Europeo, cuyo reglamento prevé explícitamente la financiación de acciones destinadas a mejorar la integración de los jóvenes en el mercado laboral ⁽²⁸⁾.

5.2 El objetivo de mejorar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo debe concebirse como una responsabilidad colectiva que requiere la participación de toda la sociedad, tanto de los interlocutores sociales como de otros agentes, tales como las autoridades públicas, los gobiernos nacionales, regionales y locales, las familias y las organizaciones de jóvenes.

⁽²⁴⁾ Pueden citarse, por ejemplo, los proyectos franceses ⁽²⁴⁾ de fomento de las ramas científica y técnica entre los jóvenes (véase <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/scientifiques-techniques-9109.html>), de «Pasaporte para el empleo» (véase http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var_recherche=d%E9favoris%E9s), de «Pedagogía a través de la acción» de la Escuela Superior de Comercio de Dijón (véase <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/action-ecole-9207.html>), de empleo de becarios bajo la responsabilidad del centro de enseñanza (véase <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/sous-responsabilite-9225.html>), de Foros de Empleo para facilitar la conexión entre las empresas y los jóvenes licenciados de barrios sensibles (véase <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9192.html>).

⁽²⁵⁾ Véase http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0.

⁽²⁶⁾ Véase http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901.

⁽²⁷⁾ Dictamen del CESE de 17.1.2008 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad». Ponente: Sr. Trantina.

⁽²⁸⁾ Véase la nota a pie de página nº 3.

5.3 En el caso específico de la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, el papel de los interlocutores sociales es decisivo, ya que son ellos los que conocen el funcionamiento y las necesidades del mercado, las disfunciones de esas necesidades en relación con la mano de obra existente, los que conocen y viven los problemas derivados de la evolución del propio mercado y de las nuevas organizaciones del trabajo.

5.4 Los interlocutores sociales deberían redoblar los esfuerzos en favor del empleo juvenil, por ejemplo, reforzando y desarrollando la cooperación con organizaciones representativas de los jóvenes y centros de enseñanza, especificando, en el momento oportuno, las cualificaciones necesarias en el mercado laboral, identificando las aptitudes exigidas por el puesto de trabajo y realizando esfuerzos en favor de la creación de empleo para los jóvenes, atreviéndose a confiar en su capacidad sin exigirles experiencia antes de empezar, etc.

5.5 La intervención de los interlocutores sociales tiene los siguientes objetivos específicos:

- influir para que los gobiernos nacionales lleven a cabo reformas adecuadas y desarrollen políticas nacionales que contribuyan a mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral;
- garantizar a todos los jóvenes la posibilidad de realización personal a través de un puesto de trabajo estable y de calidad;
- reducir el período de transición entre el final de la vida escolar y la inserción definitiva en la vida activa;
- proporcionar una perspectiva de seguridad en el futuro durante ese período de transición;
- llenar de manera constructiva el período de inactividad de los jóvenes que se encuentran en situación de desempleo o buscando el primer empleo;
- facilitar la integración de los sectores más vulnerables de la juventud, en particular de aquellos jóvenes que abandonan prematuramente el sistema escolar;
- garantizar la conciliación de la vida profesional con la vida personal y familiar;
- asegurar un equilibrio adecuado entre la flexibilidad y la seguridad;

y contempla varios ámbitos, a saber:

5.5.1 Educación y enseñanza

- Concienciar a las autoridades educativas, las escuelas y los docentes de la necesidad de una mayor vinculación al mundo del trabajo.

- Promover a nivel local un conjunto de iniciativas organizadas por las escuelas o por las empresas y sindicatos que permitan a los jóvenes entrar en contacto con la realidad del mundo laboral.
- Establecer colaboraciones con las escuelas, a fin de proporcionar a los jóvenes períodos de aprendizaje en las empresas.
- Incentivar el espíritu creativo y emprendedor, en colaboración con todas las partes interesadas (incluidos el mundo empresarial y sindical) ⁽²⁹⁾.
- Informar a las instituciones de enseñanza superior sobre las necesidades de empleo local y las necesidades de formación y cualificación correspondientes.
- Hacer que los órganos y organizaciones juveniles relevantes de todos los niveles participen en el diálogo sobre la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo.

5.5.2 Formación profesional

- Participar activamente en el diseño y la organización de los sistemas de formación profesional, a fin de encontrar respuestas a las necesidades de nuevas competencias y conocimientos, y anticipar así las necesidades en materia de formación permanente.
- Considerar, a nivel de la negociación colectiva, acuerdos globales, regionales o locales para la formación profesional y el aprendizaje permanente. Por lo tanto, es necesario garantizar que los sistemas fiscales de los Estados miembros apoyen las inversiones realizadas en capital humano.
- Divulgar entre los jóvenes información sobre las profesiones técnicas y su potencial en el mercado laboral.
- Contribuir a la aplicación y evaluación del Marco Europeo de Cualificaciones ⁽³⁰⁾, para facilitar el reconocimiento de las cualificaciones de los jóvenes y su movilidad en Europa.

5.5.3 Prácticas profesionales

- Ofertar períodos de prácticas integrados en el período de escolaridad de los jóvenes, que les proporcionen un contacto anticipado con la empresa y los trabajadores.
- Elaborar códigos de conducta relativos a la calidad, las condiciones de trabajo y remuneración de los becarios y celebrar convenios colectivos con este fin.

⁽²⁹⁾ Véase, a este efecto, el dictamen del CESE de 25.10.2007 sobre el tema «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa» (dictamen de iniciativa). Ponente: Sra. Sharma; coponente: Sr. Olsson (DO C 44 de 16.2.2008, págs. 84-90) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0084:0090:PT:PDF>).

⁽³⁰⁾ Véase la «Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente» (COM(2006) 479 final).

- Crear la figura del «trabajador-tutor», responsable del acompañamiento del joven becario, con el fin de convertir los períodos de prácticas en auténticos proyectos educativos y ayudar a concebir códigos de buenas prácticas sectoriales para el tutorado.

5.5.4 Negociación colectiva y derechos de los jóvenes

- Considerar, en el ámbito de la negociación colectiva europea, nacional, regional, local o de empresa, la necesidad de introducir políticas concretas de apoyo a la integración de los jóvenes en el mercado laboral y de informarles sobre sus derechos.
- En el debate sobre la organización del trabajo y de las modalidades que pueden negociarse y ser objeto de contratos, prestar especial atención a los jóvenes trabajadores, de manera que la flexibilidad quede enmarcada por normas negociadas que les garanticen la seguridad necesaria. La perspectiva de seguridad en el período de transición de los jóvenes a la vida activa puede y debe considerarse en la contratación colectiva.
- En el ámbito de la negociación colectiva, contribuir a la negociación de condiciones de trabajo para estudiantes que prevean horarios de trabajo flexibles, una remuneración adecuada, en especial para los períodos de prácticas, y tiempo suficiente para la formación.
- En este mismo ámbito, prever la posibilidad de conciliación de la vida profesional y personal, en particular en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y a los horarios.

5.5.5 Asociativismo

- Desempeñar un papel preponderante en el apoyo del asociativismo juvenil, ya sea mediante el apoyo a la organización de asociaciones de jóvenes empresarios, o a través de la integración de los trabajadores en sus organizaciones de clase.
- Fomentar, divulgar y apoyar redes que permitan la comunicación entre los jóvenes y los distintos interlocutores sociales ⁽³¹⁾.
- Colaborar con organizaciones juveniles para comprender los anhelos y las aspiraciones de los jóvenes y para su participación en la búsqueda de soluciones, en particular en lo que se refiere al mercado de trabajo.

⁽³¹⁾ A título de ejemplo, pueden citarse los casos de la Confederación Europea de Jóvenes Empresarios (<http://www.jadenet.org/>) JA-YE Europe (Junior Achievement Young Enterprise) (<http://www.ja-ye.org/Main/Default.aspx?Template=TTtitle.ascx>) y la iniciativa STARPRO de EUROCADRES para los estudiantes y los jóvenes licenciados (http://www.eurocadres.org/en/p_ms_in_europe/students_and_young_graduates).

- Reconocer las competencias y cualificaciones adquiridas mediante la educación informal en organizaciones juveniles como parte de la cualificación necesaria para acceder al mercado laboral.

5.5.6 Buenas prácticas

- El intercambio de información sobre buenas prácticas ⁽³²⁾ mediante la creación de plataformas nacionales y europeas que incidan en proyectos realizados por las empresas,

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

universidades, escuelas, entes locales y regionales, asociaciones de empresarios y sindicatos.

5.5.7 Movilidad

- Apoyar la movilidad en la Unión Europea y en las empresas presentes en varios países europeos, informar a los jóvenes de sus derechos en relación con la movilidad dentro de Europa y, en este ámbito, favorecer el aprendizaje de otras lenguas, facilitar el intercambio de experiencias profesionales teniendo como premisa la garantía de los derechos de los trabajadores ⁽³³⁾.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³²⁾ Un ejemplo de buenas prácticas fue el lanzamiento por «BusinessEurope», junto con sus socios en la cooperación, de un laboratorio para «Estimular el espíritu empresarial y promover la formación de emprendedores». Este laboratorio no sólo proporciona ejemplos de buenas prácticas en este ámbito en Europa, sino que además contribuye a lograr los objetivos fijados en la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo y en la Comunicación de la Comisión Europea «Fomentar el espíritu empresarial a través de la enseñanza y el aprendizaje» y en sus recomendaciones de Oslo.

⁽³³⁾ Los interlocutores sociales siempre se han mostrado favorables a los principios del programa «Erasmus» y «Erasmus Mundus», así como a la iniciativa de la Comisión Europea «Programa Erasmus para los jóvenes empresarios».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo garantizar el acceso universal a los cuidados de larga duración y la sostenibilidad financiera de los sistemas de cuidados de larga duración para las personas de edad avanzada»

(2008/C 204/21)

Mediante carta de fecha 19 de septiembre de 2007, la futura Presidencia eslovena, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Cómo garantizar el acceso universal a los cuidados de larga duración y la sostenibilidad financiera de los sistemas de cuidados de larga duración para las personas de edad avanzada»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2008 (ponente: Sra. KLASNIC).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 13 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 99 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

intergeneracional que requieren el correspondiente trabajo de sensibilización, formación e información y medidas políticas ⁽²⁾.

1.1 Conclusiones

1.1.1 La necesidad de cuidados es un riesgo de la vida cuyas consecuencias son difíciles de afrontar individualmente y que, por ello, requiere una corresponsabilidad solidaria intergeneracional ⁽¹⁾.

1.1.5 El objetivo debe ser que las personas de edad avanzada y muy avanzada en Europa también puedan vivir dignamente y en condiciones de seguridad cuando necesitan cuidados y, al mismo tiempo, velar por que, en el sentido de la solidaridad entre las generaciones, ello no signifique, para las generaciones siguientes, cargas que no puedan soportar.

1.1.2 La forma de esta corresponsabilidad tiene que regularse en primera línea al nivel nacional y regional, tomando en consideración los respectivos sistemas familiares y fiscales, situación de empleo, movilidad, vivienda, densidad de población y tradiciones y actitudes establecidas.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El Comité Económico y Social Europeo pide al Consejo Europeo y a la Comisión que, junto con los Estados miembros, examinen urgentemente los problemas del envejecimiento de la población, para garantizar que todas las personas de edad avanzada reciben la ayuda y la asistencia de calidad que necesitan.

1.1.3 No obstante, como en este ámbito existen problemas que son similares en los Estados miembros de la Unión Europea, pero también cuestiones transfronterizas, es oportuno y necesario tratar el tema en el marco de las instituciones de la Unión Europea. Al respecto reviste especial importancia el intercambio de experiencias, por ejemplo en el marco del método abierto de coordinación (MAC), y en algunos casos se requieren también medidas legislativas.

1.2.2 Para responder a los desafíos que plantean los cuidados de larga duración se requiere una serie de medidas. Son en este sentido aspectos importantes:

Financiación y accesibilidad

— El acceso universal a una oferta asistencial de alta calidad es necesario garantizarlo también en la práctica a las personas con especiales dificultades o con bajos ingresos.

— Se deben desarrollar sistemas de financiación sostenible que no dejen solas a las personas ante este riesgo, pero que al mismo tiempo sigan siendo soportables para la sociedad y no representen una carga excesiva para las generaciones venideras.

1.1.4 Al igual que en el sistema sanitario, en el sector de los cuidados de larga duración la mayor parte de los costes se concentra en los últimos años de la vida. Desde que se concibieron los actuales regímenes de seguridad social (sistemas sanitario y de pensiones), la esperanza de vida ha aumentado considerablemente. Responder a los nuevos desafíos resultantes de esta situación plantea difíciles cuestiones de justicia y solidaridad

⁽¹⁾ Véase al respecto el informe conjunto de la Comisión y el Consejo «Soutenir les stratégies nationales pour l'avenir des soins de santé et des soins aux personnes âgées»/«Supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly» [existe en DE, EN y FR], CS 7166/03, marzo de 2003.

⁽²⁾ Véase al respecto el dictamen del CESE de 13.12.2007 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», ponente: Sr. JAHIER (CESE 1711/2007 — SOC/277).

- El fomento de medidas de previsión y prevención debe servir para limitar en lo posible el futuro incremento de la demanda. Para ello se deberá partir de una amplia estrategia de prevención que combine aspectos de previsión sanitaria y financiera con aspectos de previsión social y el refuerzo de la competencia necesaria para hacer frente a los problemas de la vida cotidiana.
- Cuando se considere conveniente para alcanzar el objetivo del interés general de la salud pública, se deberá examinar la creación de incentivos para la previsión privada –por ejemplo, incentivos de tipo fiscal.

Asistencia y oferta de servicios

- El desarrollo de una oferta asistencial diferenciada y adaptada a las necesidades es necesario garantizarlo también en las regiones que a ese respecto se encuentran actualmente en situación de desventaja.
- Las redes familiares y de vecindad existentes, que llevan a cabo actualmente gran parte del trabajo de asistencia, deben fomentarse y reforzarse (recurriendo, por ejemplo, a la formación y apoyo de los familiares).
- Conviene integrar mejor en el trabajo asistencial y de cuidados a las organizaciones no gubernamentales (ONG), las iniciativas socioeconómicas y las estructuras de cooperación.
- Se debe fomentar especialmente el trabajo voluntario en el sector asistencial y de cuidados no médicos, en particular mediante la formación de voluntarios.
- Una sana competencia entre diversos prestadores de servicios de asistencia contribuirá a aumentar la libertad de elección de los interesados y a seguir desarrollando la oferta dentro de los estándares de calidad definidos y por medio de objetivos, misiones y pliegos de condiciones concretos en el marco de los regímenes de previsión social existentes, bajo la responsabilidad del legislador de cada Estado miembro, puesto que estas prestaciones están incluidas en los servicios sociales de interés general ⁽³⁾:
- Las personas de edad avanzada y necesitadas de cuidados es necesario integrarlas en mayor medida en redes sociales, entre otras cosas para prevenir abusos y malos tratos.
- Es preciso desarrollar modelos de mejores prácticas en el ámbito de los cuidados paliativos en instituciones asistenciales y en los cuidados a domicilio.
- Es necesario desarrollar el trabajo de cuidados paliativos.

Personal de asistencia y de cuidados

- Los recursos personales para los cuidados y la asistencia es necesario garantizarlos mediante, en especial, una buena

formación del personal cuidador, mejores condiciones laborales y la valorización de las profesiones asistenciales.

- Se debe facilitar el reconocimiento de las cualificaciones adquiridas dentro de la UE.
- Se pide a la Comisión que examine la reglamentación de los aspectos transfronterizos de la asistencia, como el acceso a prestaciones de asistencia en el extranjero o la migración de personal profesional.
- Con el fin de luchar contra el empleo irregular, deberán adoptarse medidas para que los servicios de asistencia prestados actualmente de modo ilegal pasen a prestarse en condiciones legales, tomando en consideración la especificidad de las actividades ejercidas en domicilios particulares.

Asistencia y cuidados en el entorno familiar

- Conviene reforzar los incentivos para la prestación de cuidados no médicos y asistencia, ya sea en el marco de la familia o con carácter voluntario ⁽⁴⁾.
- Es necesario desarrollar estrategias y servicios para los ámbitos de la demencia y la depresión senil, que se cuentan actualmente entre los mayores desafíos planteados a las familias y al sistema asistencial.
- Es necesario mejorar la conciliación de vida familiar y profesional adoptando medidas de ayuda y apoyo para familiares que prestan cuidados y ejercen al mismo tiempo una profesión (por ejemplo, guarderías para personas de edad avanzada en grandes empresas, servicios de apoyo, asistencia móvil).

Reglamentaciones, normas y calidad

- Se deberán desarrollar normas de calidad para todos los sectores de asistencia a personas de edad avanzada y, con vistas a la protección de los derechos humanos, garantizar un control eficaz por medio de organizaciones independientes o autoridades de supervisión e instituciones reconocidas.
- De esa forma se garantizará también el respeto de los derechos humanos y de la dignidad humana en los centros de asistencia, privados y públicos y se impedirá que la limitación de la capacidad de acción y la dependencia de las personas necesitadas de cuidados respecto de la prestación de servicios se utilicen en contra de ellas.

Uso de las tecnologías de la información y la comunicación

- Es necesario fomentar la utilización de tecnologías de la información y la comunicación, telemática y ayuda técnica en el sector de los cuidados y a fines de observación, teniendo debidamente en cuenta los aspectos éticos.

⁽³⁾ Véase el dictamen del CESE de 14.2.2008 «El futuro de los servicios de interés general» (ponente: Sr. Hencks) (TEN/289).

⁽⁴⁾ Para la actividad de voluntariado véase también el Dictamen del CESE sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», ponente: Sra. Koller (DO C 325 de 30.12.2006).

2. Contexto

2.1 La Presidencia eslovena del Consejo desea proseguir el debate a nivel europeo sobre la gestión del cambio demográfico, haciendo especial hincapié en la solidaridad entre las generaciones. La proporción entre las distintas generaciones –jóvenes, mediana edad y edad avanzada– está cambiando. La proporción de personas mayores no deja de aumentar. En algunos lugares, la actual generación de jóvenes no representa más que la mitad de la generación nacida después de la Segunda Guerra Mundial. Esta situación plantea una serie de interrogantes sobre la solidaridad y la coexistencia entre las generaciones. El modo de vida y la división del trabajo de hoy día –especialmente en las zonas urbanas– dificultan las relaciones entre las generaciones, debilitando y modificando sensiblemente los lazos que existen entre ellas. Hay una creciente tendencia a tratar a las generaciones por separado y desde el punto de vista de los derechos adquiridos. Una reacción equivocada en esta situación podría llevar incluso a un conflicto intergeneracional.

2.2 La Presidencia eslovena proyecta organizar una conferencia (los días 28 y 29 de abril de 2008) sobre el tema de la solidaridad y la coexistencia entre generaciones, en la que se hará especial hincapié en:

- 1) la solidaridad entre las generaciones en materia de salud, vida familiar y vivienda, y
- 2) los cuidados de larga duración para las personas de edad avanzada.

2.3 En este contexto, la Presidencia eslovena ha pedido al Comité Económico y Social Europeo que elabore un dictamen exploratorio sobre el tema «*Cómo garantizar el acceso universal a los cuidados de larga duración y la sostenibilidad financiera de los sistemas de cuidados de larga duración para las personas de edad avanzada*».

3. Los cuidados de larga duración como desafío europeo

3.1 El tema de los «cuidados de larga duración» es uno de los principales desafíos sociales y de política social a los que los países de la Unión Europea tienen que hacer frente. Por tanto, es un tema que debe figurar también en la agenda de las instituciones europeas.

3.2 Las instituciones europeas han abordado este tema –sin perjuicio de las competencias nacionales– en numerosas iniciativas ⁽⁵⁾ y, en particular, han fomentado el intercambio mutuo de experiencias mediante el método abierto de coordinación ⁽⁶⁾. Estos esfuerzos deben continuarse e intensificarse, y en el marco de ese método el CESE atribuye suma importancia a la participa-

⁽⁵⁾ Por ejemplo: Consejo de la Unión Europea, Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, 2007; Conferencia sobre la asistencia de larga duración «El intercambio transatlántico para hacer progresar la asistencia de larga duración», Bruselas, septiembre de 2006; Conferencia sobre la asistencia de larga duración a las personas de edad avanzada, 2005; etc.

⁽⁶⁾ Véase al respecto la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas: apoyo a las estrategias nacionales a través del método abierto de coordinación», de 20.4.2004 (COM(2004) 304 final) y el Dictamen del CESE sobre el asunto, de 28.10.2004, ponente: Sr. BRAGHIN (DO C 120 de 20.5.2005).

ción de los interlocutores sociales y agentes de la sociedad civil organizada.

3.3 Los informes nacionales elaborados por los distintos Estados miembros ponen de manifiesto que muchos de los desafíos son de naturaleza similar en la mayoría de los países, pese a las diferencias en cuanto a situaciones de partida y condiciones marco. Por ello, es oportuno trabajar en común en la búsqueda de soluciones.

3.4 En dichos informes se han confirmado también los objetivos acordados en común en la UE en materia de acceso universal a los servicios, su alta calidad y la financiación sostenible de los sistemas. El presente dictamen se basa también en esos objetivos.

4. El contexto demográfico y social

4.1 Los crecientes desafíos en el sector de la asistencia de larga duración son el resultado de evoluciones que agudizan el problema desde diversos puntos de vista.

4.2 Gracias a una esperanza de vida en crecimiento constante, el número de personas de edad muy avanzada (superior a los ochenta años) aumenta fuertemente en nuestras sociedades: el crecimiento pronosticado asciende al 17,1 % entre 2005 y 2010 y al 57 % entre 2010 y 2030. Por consiguiente, en Europa vivirán en 2030 casi 34,7 millones de personas de más de 80 años, frente a los 18,8 millones actuales. Mientras que el porcentaje de los mayores de 80 años en los Estados miembros de la UE era en 1975 de sólo el 2,0 % de la población total, en 2050 será del 11,8 % ⁽⁷⁾.

4.3 Pese a las tendencias comunes, existen diferencias notablemente acusadas dentro de los Estados miembros y entre ellos. Así, por ejemplo, la esperanza de vida en los Estados miembros de la UE oscila entre 65,4 y 77,9 años para los hombres y entre 75,4 y 83,8 años para las mujeres.

4.4 Al mismo tiempo son cada vez más las personas de edad que viven solas, porque han enviudado o porque los familiares han cambiado de domicilio. La movilidad –incluida la transfronteriza–, que se fomenta en otros ámbitos de la política europea y nacional, plantea desafíos adicionales al sector asistencial y de cuidados.

4.5 Las menores tasas de natalidad (en 1960, casi todos los Estados miembros de la UE tenían una tasa de fertilidad superior a la necesaria del 2,1 %, mientras que en 2003 ninguno de ellos la alcanzaba) no sólo reducirán el potencial de asistencia intergeneracional (relación entre personas necesitadas de cuidados y

⁽⁷⁾ Véase la Comunicación de la Comisión — Libro Verde «Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones» (COM(2005) 94 final), de 16.3.2005).

cuidadores potenciales) y, por consiguiente, el potencial para cuidados familiares, sino que también será cada vez más difícil cubrir en el mercado laboral las necesidades en personal profesional de asistencia. Además, esta evolución agudiza el problema de la financiación en el sector de los cuidados de larga duración.

4.6 Debido a otro aspecto del cambio demográfico y social, a saber, la transformación de las estructuras familiares y el aumento de la actividad laboral de las mujeres, muchos de los servicios de asistencia que antes prestaba la familia –en especial, las mujeres– ya no podrán realizarse o no se podrán realizar en la misma medida ⁽⁸⁾.

4.7 Los progresos de la medicina son un factor esencial en el incremento de la esperanza de vida y la mejora de la calidad de vida. A menudo, los tratamientos médicos pueden alargar considerablemente la esperanza de vida, pero sin garantizar la cura. Por esta razón aumenta el número de enfermedades crónicas o de larga duración que requieren cuidados permanentes.

4.8 Un desafío importante al respecto es el número creciente de enfermedades demenciales, que exigen una inversión muy alta de tiempo para atender a los enfermos y conllevan costes muy altos de asistencia, y las depresiones seniles, que suelen ir acompañadas de enfermedades demenciales o plantean a la asistencia desafíos similares. Para ellas se necesitan servicios y centros especializados en los que se pueda tratar a estas personas con dignidad y respeto. Esto es tanto más importante cuanto que el riesgo de padecer demencia senil crece proporcionalmente con la esperanza de vida. En este contexto es también preocupante la problemática del aumento de suicidios entre las personas de edad avanzada.

4.9 Junto a las condiciones sociales cambian también, a medida que nuevas generaciones pasan a necesitar asistencia, las actitudes, las exigencias y las capacidades de las propias personas necesitadas de cuidados. El desarrollo de proyectos orientados al futuro deberá tener en cuenta esta dinámica.

5. Garantizar el acceso a una oferta asistencial diferenciada

5.1 Los cuidados de larga duración consisten en prestar asistencia a personas que no están en condiciones de hacer vida autónoma y que, por ello, dependen en su vida cotidiana de la ayuda de otros. Sus necesidades van desde la ayuda para moverse y la asistencia social, pasando por la ayuda para hacer las compras, la comida y otras actividades domésticas, hasta el aseo corporal y la toma de alimentos. Para tales cuidados no es absolutamente imprescindible una cualificación médica. Esto explica que en muchos Estados miembros suelen dejarse en manos de los allegados, normalmente cónyuges y descendientes, que son los que siguen asumiendo la mayor parte de este tipo de cuidados.

5.2 Por los motivos ya mencionados, en el futuro no se podrá seguir esperando que los parientes estén disponibles, en la misma medida que antes, para ese tipo de cuidados. Por tanto, habrá un número cada vez mayor de personas ancianas y

frágiles que dependan de personal profesional; este personal tendrá que prestar sus servicios en la vivienda de la persona necesitada de cuidados o en centros especiales y, por tanto, deberá recibir una formación específica.

5.3 La asistencia de larga duración puede prestarse de diversos modos. Prescindiendo de los cuidados familiares, la asistencia profesional puede prestarse a domicilio, en centros de día, en grupos de personas que vivan en comunidad, en centros de cuidados especiales o en hospitales. Las personas necesitadas de cuidados requieren normalmente varias formas de asistencia médica y no médica, lo que supone una buena cooperación entre familias, asistentes profesionales y personal médico. Por ello, la coordinación de estas prestaciones desempeña un papel importante (gestión de los puntos de conexión, gestión ad hoc).

5.4 En los cuidados de larga duración no es concebible una estrategia única para todos los casos. Las diversas necesidades de los afectados exigen una oferta diferenciada de prestaciones. Esto pone de relieve la gran importancia de aprovechar las experiencias de otros países en cuanto a naturaleza, organización y alcance de la oferta.

5.5 Con respecto a la forma de la asistencia y a la elección del prestador de servicios, el objetivo para el individuo debe ser la mayor libertad de elección posible. Esto exige no sólo disponer de todo un abanico de ofertas, sino también crear las condiciones adecuadas para que opere un cierto número de prestadores de servicios públicos, privados y de interés general, y fomentar la competencia entre estas organizaciones con el objetivo de una constante mejora de la oferta. Para que tal competencia no se realice en detrimento de las personas que reciben los cuidados, deberá tener lugar en el marco de normas de calidad definidas, que también deberán ser objeto del correspondiente control; tratándose de un servicio social de interés general, es responsabilidad del legislador definir las tareas, fijar los objetivos y evaluar los resultados.

5.6 Los mecanismos de protección social existentes en los distintos países influyen en la manera de llevar a cabo la asistencia. Si, por ejemplo, se destinan más recursos para los centros de asistencia que para los cuidados a domicilio, vivirán también más personas en tales centros.

5.7 En principio, muchos son los factores que hablan en favor de dar preferencia a los cuidados a domicilio. El deseo de muchas personas es poder seguir viviendo en casa al llegar a la vejez y en caso de enfermedad. La asistencia en el domicilio, cuando utiliza recursos familiares, resulta menos costosa que la asistencia en centros de cuidados. Pero esto no debe llevar a que los familiares –en especial, las mujeres– se vean sometidos a la presión de tener que soportar solos tales cargas.

5.8 El objetivo debería ser encontrar para cada situación individual –respetando los intereses de todas las partes– la forma de asistencia más adecuada. En muchos casos, sin embargo, no existe alternativa a la acogida en un centro de atención.

⁽⁸⁾ Véase al respecto el dictamen del CESE de 14.3.2007 sobre «La familia y la evolución demográfica», ponente: Sr. BUFFETAUT (DO C 161 de 13.7.2007).

6. Financiación de los regímenes asistenciales

6.1 Actualmente, el modo de financiación de los regímenes asistenciales varía mucho de un Estado miembro a otro y, a veces, dentro de un mismo Estado miembro. La razón de ello estriba en que los cuidados de larga duración están repartidos a menudo entre distintas estructuras y presupuestos públicos, suelen prestarse en el nivel local y existen distintos sistemas en los ámbitos de la seguridad social y la fiscalidad, así como de los seguros privados.

6.2 Debido a su dependencia de condiciones y estrategias políticas nacionales y regionales, los sistemas de financiación de los cuidados de larga duración seguirán siendo dispares en el futuro previsible. Dado que esos sistemas son actualmente objeto de debate en muchos países, el intercambio de experiencias en cuanto a organización y funcionamiento de los distintos instrumentos de financiación (por ejemplo: regímenes de seguridad, incentivos fiscales) y sistemas de prestaciones (por ejemplo: presupuestos de asistencia personal, prestaciones en dinero, prestaciones en especie) es útil e importante.

6.3 La cuestión clave en la financiación a largo plazo de la asistencia es la de cómo contener el aumento de los costes en este sector. Cabe considerar al respecto las medidas y estrategias siguientes:

- el mantenimiento y el refuerzo de los recursos familiares destinados a cuidados, especialmente por medio de mecanismos de incentivación y servicios de apoyo (por ejemplo: cuidados de corta duración, asistencia en vacaciones, centros de día);
- el desarrollo y mejora constantes de las ofertas de cuidados y asistencia, incluidos los aspectos de su posibilidad de elección, coste, calidad y eficiencia;
- el establecimiento de estructuras competitivas (allí donde sea posible y oportuno), para promover, mediante la competencia, una mayor conciencia de los costes y un mayor desarrollo;
- la aplicación de una amplia estrategia de prevención. Esta deberá incluir –además de la previsión sanitaria y la prevención de causas de lesiones (prevención de caídas en el hogar)– desde la previsión financiera privada, pasando por la construcción de nuevas redes sociales para las personas de edad avanzada y las prestaciones de asistencia, hasta el refuerzo de la competencia para hacer frente a los problemas de la vida diaria (por ejemplo: capacidad para llevar un presupuesto);
- una mayor movilización del compromiso voluntario en lo relativo a las prestaciones de asistencia (por ejemplo: ayuda de los vecinos, servicios de visita y acompañamiento, ayuda en las prestaciones de cuidados, asistencia paliativa), en el sentido de una reflexión intergeneracional que incluya también a los escolares y a los jóvenes;

- un mayor uso de medios técnicos de ayuda en la labor de asistencia; utilización de las tecnologías de la información y comunicación (por ejemplo: domótica, observación a distancia, aprendizaje por parte de las personas de edad avanzada de la comunicación por medios informáticos).

7. Calidad en los cuidados de larga duración

7.1 Quien necesita ayuda merece también un servicio de calidad. En este sentido, la Unión Europea se ha fijado el objetivo de garantizar el acceso a una asistencia de alta calidad y sostenible ⁽⁹⁾.

7.2 De conformidad con los informes de los distintos Estados miembros, actualmente existen grandes diferencias con respecto al desarrollo de normas de calidad, su vinculación jurídica o la cuestión de si estas normas se aplican a escala nacional o regional. En líneas generales, en la mayoría de los países se señalaba que tales normas existen en número muy reducido y que las reglamentaciones son insuficientes.

7.3 Al igual que en el sector de la financiación, en este ámbito seguirán vigentes también las reglamentaciones nacionales y regionales. Pero precisamente en este ámbito el intercambio a escala de la UE podría ofrecer a los Estados miembros propuestas y evaluaciones valiosas para establecer reglamentaciones nacionales y regionales. Por ello, el CESE propone que, en el marco de un proyecto común a escala de la UE, se desarrollen criterios de calidad para la asistencia de larga duración que puedan servir de guía a los Estados miembros para fijar estándares propios y en los que se tenga en cuenta el incremento de la movilidad entre las personas necesitadas de cuidados y el personal cuidador.

8. El mercado de trabajo de la asistencia de larga duración

8.1 El sector de las prestaciones sanitarias y cuidados de larga duración representa un porcentaje considerable del empleo total de la Unión Europea (9,7 % del empleo total de la UE en 2001) y en la UE-15 creó entre 1997 y 2002 1,7 millones de nuevos puestos de trabajo. En el sector de los cuidados y asistencia existe un importante mercado laboral europeo, en parte en el sector declarado y, en algunos sectores, también como mercado no declarado.

8.2 El sector de la asistencia brinda también oportunidades de empleo para grupos que suelen tener dificultades en el mercado laboral (por ejemplo, personas que desean reincorporarse a la vida laboral, inmigrantes). El CESE propone que se

⁽⁹⁾ Véase el Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud 2008-2013, DO L 301 de 20.11.2007.

tenga en cuenta esta circunstancia, tanto en los respectivos programas de fomento nacional de empleo como en los programas europeos de empleo (reciclajes profesionales, cualificaciones).

8.3 Los servicios personales a domicilio son un mercado en crecimiento. En una sociedad basada en la división del trabajo pueden facilitar a determinadas personas la realización de la libertad de elección en cuanto al ejercicio de una profesión y la conciliación de vida profesional y familiar. El empleo en el hogar es una forma de empleo que está algo alejada de la relación clásica empresario/trabajador. En este sector es necesario luchar contra el empleo irregular y crear las condiciones adecuadas para cumplir los requisitos legales.

8.4 Para las medidas de formación, el CESE recomienda recurrir al Fondo Social Europeo, con miras también a aumentar a largo plazo la calidad de los puestos de trabajo en el sector de la asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, prevenir el abandono prematuro de la vida laboral activa y mejorar la calidad, la flexibilidad y, por consiguiente, la eficacia de la cadena asistencial. En estos esfuerzos de formación deberá incluirse también el voluntariado.

8.5 Con vistas al mercado laboral europeo, el objetivo debe ser un reconocimiento mutuo lo más rápido y menos burocrático posible de las formaciones de que se trate.

8.6 Desde el punto de vista médico o de otro tipo, el trabajo de asistir y cuidar es una actividad física y psíquicamente exigente, por lo que la ayuda y acompañamiento del personal cuidador desempeñan también un importante papel, no sólo para garantizar la calidad de los cuidados, sino también para fomentar la permanencia del personal en la vida laboral activa. El peligro del exceso de trabajo es en este sector muy alto. El trabajo de asistir y cuidar es una actividad exigente que requiere condiciones laborales óptimas y merece una retribución justa y un reconocimiento social.

8.7 El trabajo de asistir y cuidar es predominantemente una actividad femenina y, por tanto, debe tenerse en cuenta en las medidas específicas de la UE para el fomento del papel de la mujer y la integración de la igualdad entre los sexos en las diversas políticas.

9. Conciliación de cuidados, familia y profesión

9.1 En su Dictamen sobre «La familia y la evolución demográfica»⁽¹⁰⁾ el CESE examinó en detalle los cambios demográficos en la Unión Europea y sus consecuencias para las familias. La evolución demográfica tendrá como consecuencia que en el futuro aumente el número de las personas que, paralelamente a su actividad profesional, tengan que ocuparse del cuidado de familiares de edad avanzada. Por consiguiente, el desarrollo de

⁽¹⁰⁾ Véase al respecto el Dictamen exploratorio del CESE sobre «La familia y la evolución demográfica», de 14.3.2007, ponente: Sr. BUFFETAUT (DO C 161 de 13.7.2007).

los servicios en el sector de los cuidados debería considerarse también desde el punto de vista del apoyo a los familiares encargados de ese tipo de asistencia y como una posibilidad de garantizar una mejor conciliación de profesión y obligaciones de asistencia.

9.2 Uno de los cometidos de los interlocutores sociales en este contexto puede ser fomentar el intercambio de información sobre medidas de apoyo de probada eficacia destinadas a familiares cuidadores que ejercen una actividad laboral⁽¹¹⁾.

10. Cuidados paliativos y derecho a morir dignamente

10.1 En el debate sobre el envejecimiento de la población no convendría prescindir de una reflexión sobre el final de la vida. Con arreglo a los principios de Naciones Unidas para las personas de edad avanzada, todas las personas deberían tener derecho a una muerte lo más digna posible que esté también en consonancia con los respectivos sistemas de valores culturales.

10.2 El CESE examinó este tema en su Dictamen sobre «La labor de los hospicios: un ejemplo de actividad voluntaria en Europa»⁽¹²⁾. El CESE se remite a las propuestas que formuló en dicho Dictamen⁽¹³⁾.

11. Violencia ejercida en la prestación de cuidados

11.1 El CESE examinó recientemente en su Dictamen sobre el tema «Malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada»⁽¹⁴⁾ la problemática de la violencia en conexión con los cuidados en el entorno doméstico e institucional y formuló diversas propuestas a las que cabe remitirse igualmente en este contexto.

12. Intercambio de experiencias mediante el método abierto de coordinación, proyectos de investigación y actividades complementarias

12.1 Habida cuenta de que una política comunitaria en el sector de la asistencia de larga duración no es jurídicamente posible, el CESE subraya que el «método abierto de coordinación» es un recurso sumamente importante para alcanzar los objetivos de modernización y desarrollo de una asistencia de alta calidad, accesible a todos y sostenible.

12.2 El CESE señaló ya en un dictamen anterior⁽¹⁵⁾ los temas que deberían ser objeto principal del análisis e intercambio de experiencias.

⁽¹¹⁾ Véase al respecto el Dictamen exploratorio del CESE sobre «El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada», de 11.7.2007, ponente: Sr. CLEVER (DO C 256 de 27.10.2007).

⁽¹²⁾ Véase al respecto el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «La labor de los hospicios: un ejemplo de actividad voluntaria en Europa», de 20.3.2002, ponente: Sra. EULENBURG (DO C 125 de 27.5.2002).

⁽¹³⁾ Véase al respecto la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — La respuesta de Europa al envejecimiento a escala mundial — Promover el progreso económico y social en un mundo en proceso de envejecimiento — Contribución de la Comisión Europea a la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento», de 18.3.2002, COM(2002) 143 final.

⁽¹⁴⁾ Véase al respecto el Dictamen exploratorio del CESE sobre el tema «Malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada», de 24.10.2007, ponente: Sra. HEINISCH (SOC/279 — DO C 44 de 16.2.2008).

⁽¹⁵⁾ Véase nota 3.

12.3 En el marco de su Dictamen sobre el tema «Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos — Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas»⁽¹⁶⁾, el CESE llamó la atención sobre necesidades generales de investigación en materia de prevención y posibilidades de tratamiento, cualificación de los servicios de asistencia, ofertas en el sector de la asistencia, soluciones técnicas y apoyo a los miembros de la familia. Las necesidades de investigación señaladas en dicho dictamen siguen siendo de actualidad, así como la recomendación que también se hace para que se desarrollen en el ámbito de la asistencia definiciones consensuadas de conceptos a escala europea.

12.4 Además, conviene organizar talleres, conferencias y actividades similares para fomentar a escala europea el intercambio de experiencias y el desarrollo de estrategias de acción.

12.5 Por otra parte, cabe proponer también la cooperación con organizaciones internacionales, como la OCDE y la OIT.

13. Derecho europeo

13.1 Aunque la legislación europea no tiene competencias directas en el ámbito de la asistencia de larga duración, ejerce en

él una influencia determinante a través de otros ámbitos jurídicos. Por una parte, las consecuencias de la Directiva de servicios en el mercado interior, y especialmente de los servicios sociales de interés general, son inciertas, y por otra parte, el Tribunal de Luxemburgo interpreta la prestación de servicios *stricto sensu* (*). Quienes prestan servicios de cuidados, sus empleados y las personas que reciben asistencia de larga duración pueden encontrarse en situaciones de incertidumbre jurídica pese a que la necesidad de tales cuidados va a aumentar en todos los países de la Unión. La oferta variará mucho de un Estado miembro a otro, y las tarifas también, con lo que se corre el riesgo —al menos en las zonas fronterizas— de incrementar el turismo médico, que ya existe y plantea problemas importantes para las entidades locales afectadas. Por consiguiente, en el desarrollo de dichos ámbitos convendrá tener en cuenta el impacto en la asistencia de larga duración.

13.2 El sector de la asistencia está especialmente sometido a un conflicto de intereses entre competencia y garantía de asistencia. Por tanto, convendrá tener esto debidamente en cuenta en el debate sobre servicios transfronterizos, Derecho laboral, servicios de interés general y servicios de interés económico general.

Bruselas, 13 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Véase al respecto el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Hacia el VII Programa marco de investigación: Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos — Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas», de 15.9.2004, ponente: Sra. HEINISCH (DO C 74 de 23.3.2005).

(*) Sentencia del TJCE C-341/05 del 18.12.2007 (Laval un Partneri Ltd contra Svenska Byggnadsarbetareförbundet et alii).

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 2004/40/CE sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos) (decimoctava Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE)»

COM(2007) 669 final — 2007/0230 (COD)

(2008/C 204/22)

El 21 de noviembre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2004/40/CE sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos) (decimoctava Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE)»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2008 (ponente: Sr. PATER).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 66 votos a favor, 1 voto en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité estima que conviene someter lo más rápidamente posible a las prescripciones de una Directiva europea la problemática de la incidencia negativa, tanto directa como indirecta, que los campos electromagnéticos ejercen en la salud de los trabajadores. Habida cuenta de los argumentos desarrollados por la Comisión y que se reproducen en el presente dictamen, el Comité, no obstante, valora positivamente la propuesta presentada.

1.2 El retraso en el plazo de incorporación al Derecho nacional de la Directiva 2004/40/CE no solucionará por sí mismo los problemas que se plantean para la aplicación concreta de las disposiciones correspondientes. Por consiguiente, el Comité expresa su apoyo a la Comisión cuando ésta afirma que es necesario iniciar trabajos urgentemente con el fin de perfeccionar el texto.

1.3 El Comité subraya que la Comisión —retrasando cuatro años la fecha de entrada en vigor de la Directiva actual y haciendo al mismo tiempo declaraciones sobre la necesidad de modificar su texto durante dicho aplazamiento— envía a los trabajadores y a los empleadores señales ambivalentes en cuanto a sus intenciones legislativas. En tales circunstancias, el Comité espera que la Comisión inicie cuanto antes acciones para limitar las consecuencias negativas que esta situación de incertidumbre produce en el sistema jurídico de la UE.

1.4 El Comité recomienda a la Comisión que, en el curso ulterior de sus trabajos, tenga en cuenta las observaciones y propuestas específicas que se formulan en el presente dictamen.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de la Comisión tiene por objeto retrasar hasta el 30 de abril de 2012 el plazo de incorporación al

Derecho nacional de la Directiva 2004/40/CE sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos).

2.2 El principal argumento utilizado por la Comisión para justificar su propuesta reside en la preocupación de que las limitaciones impuestas por la Directiva en lo que se refiere a la exposición admisible en el caso de los trabajadores obstaculicen la utilización y el desarrollo del diagnóstico médico que recurre a la técnica de imagen por resonancia magnética (IRM). Además, la Comisión desea obtener un plazo suplementario para proceder a una evaluación específica de la incidencia de la Directiva en la seguridad de las demás categorías de trabajadores, así como en el desarrollo de otros sectores industriales que recurren a los campos electromagnéticos.

2.3 La Comisión, por otra parte, anuncia que va a elaborar propuestas de modificación de la Directiva 2004/40/CE para tener en cuenta los nuevos resultados de la investigación científica, que se esperan para 2008 y 2009, y, en particular, las recomendaciones del ICNIRP ⁽¹⁾ y la OMS ⁽²⁾, que, como supone, podrían indicar valores admisibles diferentes de los que fija actualmente la Directiva.

2.4 La propuesta de la Comisión no se sometió a la consulta de los interlocutores sociales europeos.

2.5 La Directiva 2004/40/CE, objeto de la propuesta de la Comisión, es la decimoctava Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE y se destina

⁽¹⁾ ICNIRP es el acrónimo inglés con que se designa la Comisión Internacional para la Protección contra las Radiaciones No Ionizantes.

⁽²⁾ Organización Mundial de la Salud.

a la protección de todas las categorías de trabajadores contra los riesgos derivados de la exposición a campos electromagnéticos en el lugar de trabajo ⁽³⁾. La Comisión no presentó esta propuesta de Directiva ⁽⁴⁾ al CESE para que elaborase un dictamen sobre el asunto por considerar suficiente el dictamen que el Comité emitió en 1993 sobre la propuesta de Directiva consagrada a cuatro agentes físicos en el lugar de trabajo ⁽⁵⁾.

2.6 Actualmente, la protección contra la exposición excesiva a los campos electromagnéticos es especialmente variable de un Estado miembro a otro: siete ya informaron a la Comisión de que incorporaron las disposiciones de la Directiva a su ordenamiento jurídico nacional (Austria, República Checa, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Estonia e Italia) ⁽⁶⁾, mientras que otros, como Suecia, Finlandia, Polonia, Bulgaria, Rumanía, Reino Unido o Francia, aplican reglamentaciones más antiguas, o bien carecen por completo de disposiciones específicas en este ámbito ⁽⁷⁾.

3. Observaciones generales

3.1 Tomando en consideración las exigencias de la Directiva marco 89/391/CEE y los datos científicos, disponibles en abundancia, no cabe duda de que si se quiere proteger de manera adecuada a los trabajadores, teniendo especialmente en cuenta las madres potenciales, contra la incidencia negativa, tanto directa como indirecta, que los campos electromagnéticos ejercen en su salud y en su aptitud para llevar a cabo correctamente sus actividades profesionales, es indispensable someter esta problemática en el plazo más breve posible a las prescripciones de una Directiva europea.

3.2 Habida cuenta de los argumentos desarrollados por la Comisión y que se reproducen en el presente dictamen, el Comité, no obstante, valora positivamente la propuesta presentada.

3.3 El Comité expresa su apoyo a la Comisión cuando ésta afirma que se dispone a acometer urgentemente trabajos destinados a perfeccionar el texto para asegurar la aplicación práctica de las disposiciones de la Directiva. El CESE estima que las disposiciones de la Directiva así precisada, tratándose de la

⁽³⁾ Las fuentes de campos electromagnéticos generalmente presentes en los distintos sectores de la economía incluyen, en particular, los equipamientos industriales electrotérmicos (máquinas de calefacción por inducción y hornos), los aparatos de sellado por calefacción dieléctrica o por resistencia, los equipos de soldadura, las instalaciones de electrólisis, las infraestructuras energéticas de transporte y distribución de electricidad, las estaciones emisoras de radio y televisión, los equipos de telecomunicación inalámbrica, incluidas las estaciones básicas de telefonía celular, las instalaciones de radar o los instrumentos médicos de diagnóstico y cuidados, como los instrumentos electroquirúrgicos, la terapia física por diatermia, la tomografía por resonancia magnética, los aparatos de estimulación magnética transcraneal, etc.

⁽⁴⁾ «Propuesta de Directiva del Consejo sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos», DO C 77 de 18.3.1993, p. 12.

⁽⁵⁾ Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos», DO C 249 de 13.9.1993, p. 28.

⁽⁶⁾ Según información proporcionada por la Dirección General de Empleo de la Comisión Europea.

⁽⁷⁾ Fuentes: Información del servicio Internet de la OMS (<http://www.who.int/docstore/peh-emf/EMFStandards/who-0102/Worldmap5.htm>).

protección contra el riesgo inherente a la exposición a los campos electromagnéticos, deberán basarse en un enfoque más perfeccionado y en el que, en particular, se tengan en cuenta las consideraciones específicas expresadas en el presente dictamen.

3.4 El Comité lamenta que, por primera vez en su historia, la Comisión Europea aplaze a una fecha muy posterior la instauración de normas de una Directiva de carácter vinculante en lo relativo a las exigencias mínimas de seguridad de los trabajadores frente a los riesgos profesionales.

3.5 Si se considera lo anunciado por la Comisión en cuanto a la necesidad de modificar el texto de la Directiva 2004/40/CE y el llamamiento hecho a los Estados miembros para que aplacen la incorporación de las disposiciones ⁽⁸⁾, puede decirse que, en la práctica, esto equivale a abandonar las exigencias del texto en su forma actual, aunque desde un punto de vista formal la única modificación que se produce consista en un aplazamiento de la fecha de su entrada en vigor. Tal situación, por tanto, introduce una inconsistencia jurídica, dado que las partes interesadas recibirán señales contradictorias en cuanto al alcance de las medidas que haya que adoptar para limitar la exposición a los campos electromagnéticos en el mercado laboral europeo. Por consiguiente, el Comité subraya la importancia de establecer cuanto antes una normativa uniforme.

3.6 El análisis de las disposiciones de la Directiva 2004/40/CE, efectuado en varios Estados miembros en el contexto de los preparativos para su transposición, ha puesto de relieve varias lagunas que, como mínimo, complican su plena transposición. El Comité confía en que la Comisión le presente para su dictamen la propuesta de Directiva enmendada que promete para 2009 y examine atentamente las observaciones que, en su caso, formule sobre el asunto.

3.7 El Comité observa que el actual nivel de protección de los trabajadores contra los riesgos derivados de una exposición a los campos electromagnéticos presenta diferencias de un Estado miembro a otro. Conviene tratar como una prioridad la rápida elaboración del texto modificado de la Directiva, con vistas a garantizar a todos los trabajadores una seguridad apropiada cuando se exponen a campos electromagnéticos.

4. Observaciones específicas

4.1 Los motivos que alega la Comisión para justificar la necesidad de retrasar la transposición de la Directiva parecen ser demasiado unilaterales y destinarse a una categoría muy poco numerosa de trabajadores –apenas algunas centenas de personas en toda Europa– expuestos a una intensidad particularmente potente: son aquellas personas que manipulan equipos de IRM.

⁽⁸⁾ Comunicado de prensa IP/07/1610 de 26.10.2007.

En cambio, la argumentación de la Comisión no aborda los efectos que producirá el aplazamiento de las acciones destinadas a proteger a los trabajadores que, en muchos grupos con efectivos más amplios, están expuestos a fuentes de campos electromagnéticos utilizadas en distintos sectores de la economía (por ejemplo, en trabajos de soldadura, instalaciones electrolíticas, antenas emisoras, equipamientos energéticos, etc.) y cuyo número se eleva, por lo menos, a varios millones en Europa.

4.2 El Comité hace hincapié en que retrasar el plazo de transposición de la Directiva no resolverá por sí solo los problemas encontrados recientemente debido a la imprecisión de ciertas definiciones, pero sería necesario para que ambos lados de la industria operasen en un pie de igualdad.

4.3 El CESE estima importante que las normas que se establezcan tengan una sólida base científica. Las investigaciones científicas sobre los efectos de la exposición a los campos electromagnéticos tienen una historia que se remonta a mediados del siglo XX y ofrecen una base científica muy bien establecida para los límites mínimos de salud y seguridad en la exposición de los trabajadores. Por consiguiente, el Comité considera que la aprobación de la Directiva no debería retrasarse más allá del período de cuatro años propuesto por la Comisión.

4.4 El Comité estima que la Comisión Europea debe dar pruebas de más iniciativa y autonomía para la elaboración activa de una política destinada a proteger a los trabajadores contra la exposición excesiva a los campos electromagnéticos en el lugar de trabajo (y, en particular, porque el público en general goza actualmente de tal protección en virtud de la Recomendación del Consejo 1999/519/CE⁽⁹⁾), y algunos países ya han creado sistemas jurídicos para proteger a los trabajadores contra la exposición a los campos electromagnéticos⁽¹⁰⁾.

4.5 El Comité considera que con la consulta a escala europea a instituciones y expertos jurídicos y científicos de los 27 Estados miembros, la Comisión estará en condiciones de aprovechar eficazmente las experiencias concretas y tener en cuenta, en toda su especificidad, las distintas opciones adoptadas en materia de legislación en diversas regiones para resolver los problemas planteados recientemente y que en estos momentos impiden la transposición y efectiva aplicación de la Directiva 2004/40/CE.

4.6 El Comité, al igual que en su Dictamen de 1993⁽¹¹⁾, solicita a la Comisión que realice estudios científicos para determinar el nivel de las amenazas que para la salud de los trabajadores resultan de los parámetros del entorno laboral, como la

⁽⁹⁾ Recomendación 1999/519/CE del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos (de 0 Hz a 300 GHz), DO L 199 de 30.7.1999, p. 59.

⁽¹⁰⁾ La Comisión Internacional para la Protección contra las Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP), a la que ya se ha aludido y que asume un papel apreciable en la instauración de normas comunitarias en el ámbito en cuestión, se basa en los trabajos de investigación elaborados por un grupo que reúne a una buena decena de científicos de nueve países europeos, sin participación de los interlocutores sociales, ni de expertos de los países que se adhirieron a la UE a partir de 2004.

⁽¹¹⁾ Dictamen acerca de la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos», DO C 249 de 13.9.1993, p. 28.

exposición a campos electromagnéticos o a campos de frecuencia media (incluyendo la exposición a ellos durante muchos años).

4.7 Si se tienen en cuenta las mejoras de la Directiva 2004/40/CE que anuncia la Comisión y su llamamiento a los Estados miembros para que suspendan el proceso de incorporación formal de las disposiciones al ordenamiento jurídico nacional, resulta oportuno que, hasta la elaboración de su versión modificada, en las normas del Cenelec⁽¹²⁾ no se publiquen datos relativos a su «armonización con la Directiva 2004/40/CE»: así será posible preservar la coherencia propia del sistema jurídico europeo.

4.8 En atención a la circunstancia de que para ajustarse a las disposiciones de la nueva Directiva, por lo que se refiere a las condiciones de exposición de los trabajadores, se podrán exigir importantes actuaciones técnicas –que pueden llegar incluso a la sustitución de instalaciones–, el proceso de aplicación de sus disposiciones en las empresas deberá tener en cuenta hasta cierto punto las consideraciones económicas. En tal contexto sería razonable considerar las experiencias adquiridas al aplicar las normas de la Directiva sobre las máquinas⁽¹³⁾, para la cual se había concedido un plazo adecuado con vistas a la adaptación de los lugares de trabajo a las exigencias de dicho texto.

4.9 Desde el punto de vista de los empleadores, importa muy especialmente que las disposiciones relativas a las nuevas instalaciones se introduzcan en primer lugar, ya que los fabricantes tienen la capacidad de crear, con un máximo de eficacia y a menor coste, soluciones técnicas que disminuyen, e incluso eliminan por completo, la exposición de los trabajadores. El Comité destaca que las acciones de este tipo aseguran también contra tal riesgo a personas que, por utilizar estos equipamientos en el marco de una actividad económica autónoma, no están formalmente cubiertas por las medidas protectoras prescritas en virtud de la Directiva sobre la protección de los trabajadores, como, por ejemplo, en el caso de trabajos de soldadura realizados en talleres artesanales familiares o explotaciones agrarias.

4.10 Por otra parte, si el productor o el proveedor facilitan documentación sobre la naturaleza y la amplitud de los campos electromagnéticos creados por sus equipos, será posible en fecha ulterior reducir radicalmente los gastos en que se incurra para evaluar el riesgo industrial que se deriva de la exposición a campos electromagnéticos. A causa de la ausencia de reglamentaciones efectivas en el conjunto de la Unión sucede a menudo

⁽¹²⁾ Cenelec es el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica.

⁽¹³⁾ Directiva 89/655/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo (segunda Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (Directiva 89/655/CEE, con sus modificaciones: 95/63/CE y 2001/45/CE).

que tal documentación no se proporcione. Esta desventaja es especialmente severa para las pequeñas y medianas empresas, que a menudo no están en condiciones de emprender una evaluación de los riesgos con un método profesional.

4.11 El acceso a la documentación adecuada de los productores daría a las organizaciones sindicales y a las compañías aseguradoras la posibilidad de emprender, independientemente de la fecha de entrada en vigor de la Directiva y de sus disposiciones futuras, acciones de distinto orden que contemplen la protección de los trabajadores (de conformidad con la práctica

universalmente recomendada de evitar en la medida de lo posible toda exposición inútil).

4.12 El Comité manifiesta su preocupación con respecto a la circunstancia de que durante los próximos años el aplazamiento de la fecha de transposición de la Directiva puede dar lugar a la instalación en los lugares de trabajo de series de equipamientos suplementarios que estarán desprovistos de la documentación necesaria para determinar la amplitud de los riesgos generados por su funcionamiento o su reparación.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Reforma presupuestaria y futura financiación de la UE»

(2008/C 204/23)

El 25 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 la

«Reforma presupuestaria y futura financiación de la UE»

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 20 de febrero de 2008 (ponente: Sra. FLORIO).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 113 votos a favor, 18 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A la luz de los radicales cambios que se han producido durante las últimas décadas, la Unión Europea afronta una agenda política que incluye entre sus prioridades el cambio climático, la energía y la inmigración: nuevos problemas a los que es preciso responder urgentemente. El CESE considera, pues, que debe participar en la reflexión iniciada por la Comisión sobre las políticas presupuestarias, que son el instrumento fundamental para afrontar estos desafíos.

1.2 La revisión del presupuesto de la Unión Europea debe considerarse en el contexto del delicado período de ratificación del Tratado de Lisboa y asociarse directamente al debate sobre las políticas de cohesión y de investigación y al «chequeo» de la PAC. En breve tendrán lugar las elecciones al Parlamento Europeo y se procederá a los nombramientos para la nueva Comisión. Por esta razón, el CESE destaca la dificultad de abordar un debate tan importante en un período de renovación de dos importantes instituciones. Por otra parte, el CESE desea que los gobiernos de los 27 países de la Unión estén dispuestos

a afrontar opciones estratégicas sin reticencia alguna. Se insta también a la Comisión a que explique con qué instrumentos pretende llevar a cabo el proceso de consulta.

1.3 La definición de las políticas presupuestarias no puede realizarse soslayando la crucial elección entre federalismo y sistema intergubernamental. Es evidente que el progreso de la integración europea se mide también sobre la base de las modalidades de financiación del presupuesto.

1.4 Antes incluso de evaluar en qué recursos económicos se basará este presupuesto y las modalidades utilizadas para obtenerlos, será necesario poner al día las políticas comunitarias, en particular las que tienen ya una larga historia y que, aunque hayan favorecido el desarrollo y el crecimiento económico, deberán adaptarse y reforzarse para responder a los nuevos desafíos. Será necesario volver a analizar con valentía y en profundidad los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión, las políticas regionales, etc., para estudiar, en particular, el impacto y la eficacia en los países de reciente adhesión, teniendo en cuenta el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social» (COM (2007) 273 final), sobre el cual el CESE ha aprobado recientemente un dictamen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social, CESE 1712/2007.

1.5 La revisión deberá basarse en los principios que rigen la integración europea a partir de la idea del desarrollo sostenible: solidaridad, proporcionalidad, paz, prosperidad, libertad, seguridad, bienestar colectivo y general, equidad y redistribución. Una respuesta eficaz a los graves riesgos derivados del cambio climático deber ser el marco de referencia de toda propuesta relativa a las perspectivas financieras futuras. Al mismo tiempo deberán realizarse importantes esfuerzos para la indispensable mejora de la información, la transparencia y la legibilidad de las modalidades de recaudación y gasto de las contribuciones de los ciudadanos europeos, al objeto también de luchar contra el euroscepticismo.

1.6 Conviene estudiar la posibilidad de superar definitivamente todos los descuentos, prerrogativas y exenciones que caracterizan el presupuesto actual. La revisión debe representar un paso adelante significativo con relación a estas disposiciones que no son coherentes con el espíritu de solidaridad de la integración europea.

1.7 El CESE considera que la financiación del presupuesto comunitario debe revisarse con arreglo al artículo 269 del Tratado ⁽²⁾. Habida cuenta de las distintas posibilidades de reforma, el Comité destaca que, cualquiera que sea la solución adoptada, deberá aplicarse gradualmente. Se deberá buscar un amplio consenso con los Parlamentos nacionales y las administraciones regionales y locales y, sobre todo, deberá favorecerse el principio del respeto de la capacidad contributiva de cada Estado miembro, teniendo también en cuenta el incremento del volumen de objetivos en lo que se refiere al gasto global. En este sentido, el CESE insiste en la posición que adoptó en su dictamen «Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)» ⁽³⁾.

1.8 Ante un fenómeno como la renacionalización general de las políticas, la fase de ejecución del presupuesto resulta aún más delicada desde el punto de vista de las relaciones entre las instituciones comunitarias y los ciudadanos, así como de la percepción que éstos tienen de la acción comunitaria. Una mayor corresponsabilidad de la Comisión y de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto constituye un elemento importante para la implicación de todos los actores económicos y sociales (como estipula el nuevo artículo 274 del Tratado de Lisboa). El CESE considera que se ha de procurar que las estrategias a largo plazo tengan continuidad financiera, al tiempo que podría ser necesario un cierto margen de flexibilidad para reacciones rápidas o en caso de circunstancias cambiantes.

1.9 El principio de participación y contribución, que es la base de los sistemas fiscales de muchos países de la Unión Europea y que está basado en la equidad y la redistribución, nos parece el que ha resultado ser el más eficaz y eficiente.

1.10 Todos los actores implicados a distintos niveles, desde los Gobiernos nacionales hasta los ciudadanos, son a la vez responsables y beneficiarios de los fondos comunitarios.

1.11 Al objeto de poder ajustar bien las políticas nuevas y las antiguas a los retos internacionales y, de esta manera, poder

estimar mejor el volumen de recursos necesarios, deberá reforzarse todo el sistema de evaluación ex ante y ex post. Ha de estar garantizada la independencia y la transparencia del organismo encargado de la evaluación.

1.12 En esta evaluación se deberá tener en cuenta la eficacia y la interacción de los distintos sistemas de gasto público: comunitario, nacional y regional, así como la posibilidad de que en este proceso interactúen otros sujetos (Banco Europeo de Inversiones, asociaciones entre los sectores público y privado, etc.)

1.13 Será necesario garantizar la coherencia con los instrumentos de política macroeconómica: por ejemplo, el Pacto de estabilidad y crecimiento prevé criterios estrictos en materia de estabilidad pero no así en materia de crecimiento ni, por consiguiente, de inversiones públicas. Será conveniente también mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales.

1.14 Durante estos últimos años se han producido nuevos fenómenos económicos globales: la competencia entre los mercados se ha intensificado y el empleo en la Unión Europea se ve más amenazado. Fondos como el Fondo de ajuste a la mundialización son un ejemplo de instrumentos necesarios pero aún insuficientes para afrontar este tipo de fenómeno.

2. Observaciones previas

2.1 Con su Comunicación SEC(2007) 1188 final, la Comisión Europea ha emprendido una consulta pública de todas las partes interesadas en la revisión del presupuesto 2008/2009. Sobre la base de los resultados de esta consulta, que finalizará el 15 de abril de 2008, la Comisión presentará probablemente a finales de 2008 o comienzos de 2009 un texto (todavía no es seguro que sea un Libro Blanco) que representará la propuesta para evaluar, revisar y modificar el régimen de recursos propios de la Unión así como las modalidades de financiación y gasto de las actividades comunitarias.

2.2 Después del término de la consulta, prevista para el 15 de abril de 2008, la Comisión presentará las conclusiones en una conferencia (27 de mayo de 2008). La Comisión presentará a finales de 2008 o comienzos de 2009 un nuevo documento de revisión, y la propuesta definitiva se presentará en la tercera y última fase (2010/2011).

2.3 El CESE tiene el deber y la oportunidad de establecer su propia respuesta a las cuestiones planteadas por la consulta de la Comisión, así como de expresarse sobre las propuestas concretas formuladas por los demás actores institucionales para la reforma del sistema presupuestario de la UE.

2.4 La necesidad de una reforma profunda del presupuesto europeo es de importancia fundamental y primordial no sólo para garantizar un funcionamiento y una financiación equitativos y transparentes de la Unión y sus políticas, sino también para superar la crisis institucional registrada recientemente y explotar al mejor posible los resultados obtenidos con el Tratado de Lisboa.

⁽²⁾ En el primer guión, el artículo 269 reza: «Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios».

⁽³⁾ Véase el dictamen del CESE sobre la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, DO C 74 de 23.5.2005, p. 32.

3. Reseña histórica del presupuesto de la UE

3.1 El presupuesto de la Unión Europea debe considerarse como uno de los instrumentos esenciales para la consecución de los objetivos políticos de la Unión. Si bien su volumen en términos absolutos es imponente, en términos porcentuales es más bien modesto y no ha dejado de disminuir durante los últimos años, a pesar de la ampliación a 27 países ⁽⁴⁾.

3.2 Algunas políticas de la Unión Europea como, por ejemplo, la política de cohesión, necesitan un apoyo financiero para llevarse a cabo, mientras que otras, como la política de competencia, recurren a otros instrumentos para la consecución de sus objetivos. La financiación y el funcionamiento del presupuesto deben pues ser tales que permitan la consecución de los objetivos de las políticas que tienen precisamente en el presupuesto sus bases esenciales.

3.3 Desde su origen, el presupuesto de la UE sido objeto de modificaciones y transformaciones, siguiendo las etapas de la integración europea: el mercado único, las ampliaciones y, en particular, el aumento del abanico de políticas de la Unión Europea. Una parte importante del presupuesto se ha destinado tradicionalmente a un número relativamente limitado de políticas, pero los objetivos políticos perseguidos también han experimentado modificaciones y evoluciones que justifican una revisión del presupuesto.

3.4 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), creada en 1952, se financiaba a través de un verdadero sistema de recursos propios procedente de un porcentaje fijo por cada tonelada de acero producida, que las empresas del sector del carbón y del acero abonaban directamente al presupuesto de la Comunidad. De acuerdo con el principio de solidaridad y para garantizar la independencia frente a las pretensiones nacionales, el Tratado CE reafirmaba que «sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios» (artículo 269).

3.5 La decisión del Consejo Europeo de Luxemburgo de 21 de abril de 1970 introdujo un verdadero sistema de financiación por recursos propios, definidos como ingresos destinados definitivamente a la Comunidad para financiar su presupuesto y que le pertenecen por derecho sin necesidad de una decisión posterior de los Estados miembros. Actualmente, el marco financiero lo configuran recursos propios constituidos por **derechos agrícolas** y **derechos de aduana** percibidos en las fronteras exteriores sobre las importaciones, una fracción de la base armonizada del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y, por último, un porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) que se activa únicamente cuando los tres primeros recursos no bastan para cubrir los compromisos financieros de la Comunidad.

3.6 El cálculo del recurso **IVA**, basado en un tipo medio ponderado aplicado al importe neto de los ingresos (llamado «método de ingresos») ha tenido como efecto que este recurso pase de ser un auténtico recurso propio estrechamente vinculado a los ciudadanos europeos a un instrumento puramente estadístico para calcular las contribuciones de los Estados miembros, alejándose así del espíritu que guió su introducción.

3.7 A lo largo de los años, la procedencia de los recursos propios ha experimentado una verdadera y auténtica revolución. Según los datos proporcionados por la Comisión en el documento de consulta ⁽⁵⁾, si en 1988 el recurso **RNB** representaba

menos de un 11 % frente al 28 % procedente de los derechos aduaneros y agrarios y el 57 % procedente del IVA, se prevé que, en 2013, el recurso RNB alcanzará el 74 % de los ingresos del presupuesto, mientras que los derechos aduaneros y agrarios representarán el 13 % y el recurso IVA el 12 %.

3.8 Esto significa que la mayoría de los recursos destinados a la Unión Europea pasan a partir de hoy, y más aún en un futuro próximo, a través de los presupuestos de cada uno de los Estados miembros, donde figuran a veces como «partidas de gasto». Basta con pensar que en 2013 los recursos propios como tales se reducirán al 12 %, anunciando así una financiación del presupuesto que se aleja completamente de la letra y el espíritu del Tratado.

3.9 Además de las fuentes de financiación, también la estructura de los gastos presupuestarios ha evolucionado considerablemente con el tiempo. Los pagos destinados a la política agrícola común (PAC), por ejemplo, alcanzaron un pico de 70,8 % en 1985 y en 1988 se estabilizaron en torno al 60 % del gasto total. En 2013 los gastos de la PAC se reducirán prácticamente a la mitad para alcanzar un 32 %. La política de cohesión, por su parte, ha experimentado una evolución opuesta: mientras que en 1965 representaba el 6 % de los gastos, en 1985 alcanzó el 10,8 %, en 1988 el 17,2 % y en 2013 representará el 35,7 % del presupuesto de la UE. En la revisión prevista de la PAC, será necesario tener en cuenta no sólo el respaldo a la agricultura, sino también los beneficios que ha procurado a los ciudadanos de la Unión, sobre todo en términos de calidad y control.

3.10 Desde el Tratado de Maastricht, en particular, se ha venido observando un problema de coherencia: se atribuyeron entonces nuevas competencias a la Unión Europea y se definieron progresivamente nuevos objetivos (por ejemplo, recientemente, el compromiso con las cuestiones medioambientales), pero esto no ha incidido en el volumen del presupuesto comunitario, que ha seguido siendo básicamente el mismo.

3.11 Existen varios instrumentos, como el recientemente creado Fondo europeo de ajuste a la globalización, que no se consignan en el presupuesto: no disponen de una cobertura financiera específica pero su funcionamiento y su utilización se supeditan a los excedentes presupuestarios en los demás umbrales de gastos y otros fondos comunitarios liberados. En la práctica, este dispositivo concede a estos instrumentos poca importancia y, por lo tanto, su financiación y funcionamiento son de hecho marginales.

3.12 Otros elementos, como la introducción en 1985 de la llamada «excepción británica», que ha sido ampliada posteriormente a otros Estados, y las múltiples exenciones y desequilibrios que contribuyen a la incomprensión y falta de transparencia del presupuesto, hacen más urgente y vital la necesidad absoluta de una revisión del presupuesto así como de sus modalidades de funcionamiento y de financiación.

4. Necesidad de una revisión del presupuesto para una Unión Europea dispuesta a afrontar los retos del futuro

4.1 El CESE considera que los fundamentos del presupuesto de una realidad única en el mundo como la Unión Europea deben respetar los principios fundamentales de la integración europea que constituyen la base de los Tratados, en particular, de los Tratados fundadores. Los objetivos de paz, prosperidad,

⁽⁴⁾ Véanse gráficos anexos.

⁽⁵⁾ SEC(2007) 1188 final, Comunicación de la Comisión — Reformar el presupuesto, cambiar Europa — Consulta pública sobre la revisión del presupuesto en 2008/2009.

libertad, seguridad, bienestar colectivo y general, de equidad y redistribución deben ser la referencia principal en el momento de adoptar las decisiones correspondientes. A la vista de retos como el cambio climático y la degradación del medio ambiente, también la sostenibilidad debería incluirse como principio rector sólido para cualquier gasto del futuro presupuesto.

4.2 Las soluciones que se adopten deberán mostrarse bajo el signo de la transparencia y la legibilidad del conjunto del marco regulador del presupuesto, contribuyendo así a crear un vínculo más directo entre los ciudadanos europeos y las instituciones de la Unión.

4.3 La revisión del presupuesto deberá garantizar el respeto del principio de equidad entre los Estados miembros y suprimir toda exención, concesión y prerrogativa. La financiación del presupuesto por cada uno de los Estados miembros deberá tener en cuenta el nivel general de prosperidad y responder también a principios de solidaridad.

4.4 En nombre del principio de no discriminación e igualdad de todos los ciudadanos europeos, la revisión del presupuesto deberá contemplar medidas especiales para que aquellos Estados miembros que hagan uso del sistema de exenciones, privilegios y excepciones puedan salir de él.

5. Cambio del actual sistema de financiación

5.1 El documento de consulta que ha presentado la Comisión Europea debe permitir entablar un debate serio entre todos los agentes institucionales, políticos y sociales, con el fin de superar las contradicciones que caracterizan el presupuesto europeo y sobre todo su financiación.

5.2 El CESE destaca que, dado el carácter sensible de esta materia, será necesario buscar un amplio consenso entre todos los agentes interesados, desde los Parlamentos nacionales hasta los interlocutores sociales y la sociedad civil, y, durante el proceso de introducción de las modificaciones adoptadas, deberá realizarse una aplicación progresiva que garantice un apoyo generalizado al proyecto de reforma, con el fin de evitar tratos de favor respecto de uno u otro Estado miembro.

5.3 A la luz del nuevo Tratado de Lisboa, el CESE opina que la revisión del presupuesto debe instituir un sistema de financiación basado en nuevas formas de recursos propias. Ante todo, hay que eliminar dos incoherencias que caracterizan la situación actual: que un 70 % de los créditos procedan de la renta nacional bruta (RNB) que, formalmente al menos, se considera un recurso complementario, y que cerca del 85 % del total procede de recursos que realmente no son recursos «propios» y, por lo tanto, asignados directamente a la Unión.

5.4 Por lo tanto, el CESE defiende recuperar la letra y el espíritu del artículo 269 del Tratado, que establece de manera inequívoca la primacía de los recursos propios en la financiación

del presupuesto. Parece interesante el debate iniciado por el informe Lamassoure del Parlamento Europeo ⁽⁶⁾ en el que, entre otros aspectos, se recuerdan por ejemplo las ideas relativas a la revisión del sistema de recursos propios:

- IVA;
- impuestos especiales sobre los carburantes para el transporte y otros impuestos sobre la energía;
- impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol;
- impuestos sobre los beneficios de las sociedades.

5.5 Los ciudadanos europeos deberán beneficiarse de una mejora cuantitativa y cualitativa de la información, la transparencia y la eficacia del sistema. Además, deberán poder controlar y evaluar el destino de las contribuciones que abonan a la UE para su funcionamiento y sus políticas. Se trata de uno de los fundamentos de todo gobierno democrático.

5.6 Queda claro que el grado de desarrollo de la integración europea también se mide de acuerdo con las formas de financiación del presupuesto. En un sistema más federal, un impuesto europeo sería justo y más transparente. No obstante, sugerir que en la situación actual los economistas europeos no consiguen encontrar una solución es un error y refleja una falta de voluntad política.

6. Políticas y papel de la Unión Europea

6.1 La Comisión Europea, en la Comunicación SEC(2007) 1188, enumera todo un conjunto de factores ⁽⁷⁾ que influyen directa e indirectamente en las decisiones estratégicas y en la agenda política de la Unión. Estos factores van del envejecimiento de la población al progreso científico y tecnológico, de la competitividad de los mercados mundiales al cambio climático y de la solidaridad como compromiso europeo a las políticas en materia de desarrollo rural.

6.2 Dado que el presupuesto será uno de los instrumentos esenciales para la consecución de los objetivos que permiten avanzar a la UE, su revisión deberá emprenderse a la luz de una amplia y profunda reflexión sobre el papel y las aspiraciones de la Unión de 27 Estados miembros.

6.3 Por lo tanto, el CESE defiende que en esta fase de consulta deberá establecerse un consenso dentro y fuera de las instituciones en torno a las políticas que se consideren fundamentales para el futuro de Europa. A continuación, será necesario determinar la manera en que la Unión Europea refuerza su papel y su ámbito de intervención en estos sectores. Todos estos aspectos deberán efectuarse preferiblemente con arreglo al nuevo Tratado.

6.4 Respecto de las decisiones sobre las políticas que deberán ser el núcleo de la actuación de la Unión en los próximos años, deberá realizarse un análisis detenido de todas las incoherencias y retrasos registrados anteriormente, especialmente en el sistema de financiación, para no repetir los mismos errores.

⁽⁶⁾ Parlamento Europeo, *Informe sobre el futuro de los recursos propios de la Unión Europea* (A6-0066/2007) de 13 de marzo de 2007 (ponente: Alain LAMASSOURE).

⁽⁷⁾ Véase el apartado 2.1 de la Comunicación SEC (2007) 1188.

6.5 Entre los distintos ámbitos de intervención y las políticas más específicas descritos por la Comisión en el documento de consulta como retos para el futuro, será necesario valorizar especialmente, incluso desde el punto de vista económico, las intervenciones en favor de la cohesión económica y social. En concreto, desde la reciente ampliación de la Unión las disparidades se han acentuado y la revisión del presupuesto también debe ofrecer la oportunidad de seguir promoviendo el desarrollo de las regiones menos avanzadas, por el motivo evidente de que el progreso económico y social de las regiones menos prósperas de la Unión repercute de forma positiva en el conjunto de los Estados miembros y sus economías.

6.6 Además, como ya se ha indicado, la solidaridad y la justicia social deben seguir siendo valores en los que se basa la acción de la UE. Ante retos como, por ejemplo, la inmigración, la UE debe saber proyectar su papel y su modelo social fuera de sus fronteras, mediante instrumentos, incluidos los financieros, destinados a eliminar las causas de la emigración en los países de origen.

6.7 Abordar el desafío que representa el cambio climático es una prioridad cada vez más importante para Europa y en el futuro ello debería reflejarse en las prioridades de gastos. Deben destinarse fondos suplementarios a la investigación y el desarrollo de tecnologías punta en el sector de la energía y el transporte y desarrollarse métodos de captura y almacenamiento de CO₂. También deberían destinarse fondos importantes para apoyar medidas de adaptación y de mitigación en los países menos desarrollados e inversiones en energía con bajas emisiones de carbono en las economías emergentes.

7. Acercar los ciudadanos europeos a las políticas presupuestarias

7.1 La propia estructura del presupuesto, que requiere reformas indispensables, contribuyó a la crisis institucional de la Unión Europea: el debate sin visión de conjunto que se ha realizado los últimos años sobre los recursos propios contribuye a dar una imagen negativa de la Unión en la situación actual. La complejidad, la falta de legibilidad y la existencia de exenciones y excepciones son aspectos ajenos a los principios de la integración europea y contribuyen a alimentar el euroescepticismo.

7.2 Asimismo, dadas las dificultades del procedimiento del Tratado constitucional en primer lugar y del Tratado de Lisboa después, el presupuesto y su necesaria revisión no deben contribuir a la idea de que el dinero de los ciudadanos europeos financia un «pozo sin fondo». No cabe duda de que, a este respecto, es necesario establecer un vínculo más explícito entre los gastos y los resultados obtenidos.

8. Futuro de los recursos propios

8.1 El debate sobre las formas de financiación de la Unión es uno de los aspectos más controvertidos en la revisión del presupuesto. El marco actual de financiación del presupuesto (recordado en el punto 3.7) se aleja de manera objetiva de una financiación basada esencialmente en los recursos propios. Con vistas a la revisión, las opciones van desde el establecimiento de un nuevo recurso propio que sustituya a las anteriores formas de financiación hasta soluciones basadas en la RNB de los Estados miembros.

8.2 El Parlamento Europeo, en el «Informe sobre el futuro de los recursos propios de la Unión Europea», aprobado en marzo

de 2007 (ponente: Sr. Lamassoure)⁽⁸⁾, criticó la estructura actual del presupuesto y su financiación, proponiendo su reforma en dos fases, pero que deben formar parte de una decisión única. La primera fase, transitoria, permitiría una mejora del sistema actual de contribuciones nacionales, mientras que la segunda fase debe llevar, a juicio del PE, a la creación de un recurso propio que sustituya a los mecanismos vigentes.

8.3 El Parlamento Europeo reitera que la introducción de un impuesto europeo no tiene nada de revolucionario, dado que no tendría ninguna repercusión en la carga que soportan los contribuyentes, y enumera los criterios que debería cumplir el nuevo sistema: suficiencia, estabilidad, visibilidad y simplicidad, costes de funcionamiento bajos, asignación eficiente de los recursos, equidad vertical (redistribución), equidad horizontal (impacto idéntico para todos los contribuyentes europeos) y contribuciones equitativas (conformidad con la riqueza y la prosperidad de los distintos Estados).

8.4 Partiendo de su opinión, expresada en reiteradas ocasiones, con respecto a la insuficiencia del presupuesto europeo en atención a los objetivos que la UE persigue y los desafíos que debe afrontar, el CESE desea lanzar una reflexión en torno a un impuesto europeo. Valorando los distintos grados de importancia de la legislación comunitaria, se podría considerar, entre otras ideas, la de utilizar las eventuales sanciones a aquellos Estados miembros que no respeten la transposición de algunas directivas fundamentales para financiar proyectos de interés europeo.

8.5 El CESE valora de forma positiva la coherencia y la abundancia de propuestas del Informe del Parlamento y comparte su análisis sobre la situación del presupuesto y la necesidad de reformarlo. No obstante, también desea llamar la atención sobre las dificultades que presentaría el establecimiento de un sistema como el que se expone. La introducción de una financiación basada en un «impuesto europeo» afrontaría sin duda fuertes resistencias, especialmente por problemas de comunicación con los ciudadanos.

8.6 Con esta finalidad, la Unión Europea deberá realizar un mayor esfuerzo para desarrollar plenamente, junto con el apoyo a la competitividad, la protección y promoción de la cohesión, el medio ambiente, el empleo y el modelo social europeo.

8.7 El CESE sugiere que, en las decisiones adoptadas para la reforma de la financiación del presupuesto de la UE, se busquen soluciones que eliminen las exenciones y excepciones y den prioridad a la capacidad contributiva de cada Estado miembro, con arreglo a los principios de equidad, igualdad y solidaridad. Además, el Comité mantiene que, aunque el debate sobre los recursos tiene una importancia fundamental, no debe eclipsar ni dejar en un segundo plano el debate sobre las opciones estratégicas de la Unión, su papel y sus políticas.

9. Formas de ejecución del presupuesto transparentes y eficaces

9.1 La ejecución del presupuesto es otro de los temas importantes sometidos a revisión. La transparencia, la fiabilidad y la legibilidad son criterios que desempeñan un papel especialmente importante en esta fase. Además, es en el momento de la ejecución presupuestaria cuando los ciudadanos europeos entran en contacto con la acción de la UE y juzgan los resultados

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//ES> de 2008

concretos. Por lo demás, será necesario garantizar la sincronización del ciclo presupuestario con el de los mandatos institucionales del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo Europeo.

9.2 El CESE considera que debe realizarse un esfuerzo añadido de información de los ciudadanos europeos acerca de los resultados obtenidos por las políticas y los fondos europeos, por dos razones esenciales: 1) por motivos de transparencia; 2) para combatir el euroescepticismo y una información que, de manera a menudo tendenciosa, tiende a destacar los fracasos frente a los éxitos, aunque estos sean mayores.

9.3 El CESE, respecto de la estabilidad de los marcos financieros y de su flexibilidad interna, considera que las estrategias a largo plazo de la Unión Europea (por ejemplo, empleo, investigación y desarrollo, medio ambiente y energía) deben disponer de cierta continuidad, mientras que debe reservarse un determinado margen de flexibilidad, que permita adaptarse a las circunstancias cambiantes y garantizar una reacción rápida, para las prioridades a corto plazo, concediendo sobre todo libertad, en estos casos, para la actuación de los Estados miembros.

9.4 El debate sobre la ejecución presupuestaria inevitablemente debe referirse también a la gestión del presupuesto y a las responsabilidades correspondientes. En la actualidad, los Estados miembros gestionan directamente un 80 % del presupuesto y el 20 % restante es competencia de la Comisión Europea que, no obstante, asume la responsabilidad del conjunto de la ejecución presupuestaria. El CESE destaca que esta distribución también debería ser objeto de debate para valorar su pertinencia en la actualidad.

9.5 A este respecto, debe prestarse mucha atención al nuevo Tratado, que modifica el artículo 274 del siguiente modo: en el primer párrafo, el principio de la frase «La Comisión (...) ejecutará el presupuesto» es sustituida por: «La Comisión (...) ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros»; el segundo párrafo es sustituido por el siguiente texto: «El reglamento determinará las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, así como las responsabilidades que de ello se derivan. Establecerá asimismo las responsabilidades y las formas específicas de participación de cada institución en la ejecución de sus propios gastos».

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que recibieron más de un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 54.3 del Reglamento Interno):

Punto 1.3

Suprímase.

~~«La definición de las políticas presupuestarias no puede realizarse soslayando la crucial elección entre federalismo y sistema intergubernamental. Es evidente que el progreso de la integración europea se mide también sobre la base de las modalidades de financiación del presupuesto.»~~

Resultado de la votación

Votos a favor: 40 Votos en contra: 87 Abstenciones: 10

Punto 7.3

A continuación del actual punto 7.2, añádase un nuevo punto 7.3 redactado así:

«Una de las principales preocupaciones que suscita el actual sistema de finanzas de la UE es su incapacidad para gestionar dichas finanzas de modo que los auditores firmen las cuentas. La comedia que se produce año tras año cuando los auditores se niegan a firmar la mayoría de los gastos genera una publicidad muy adversa en los Estados miembros. Cualquier nuevo sistema debe resolver este problema.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 37 Votos en contra: 94 Abstenciones: 12

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican diversas disposiciones de la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido»

COM(2007) 677 final

(2008/C 204/24)

El 22 de noviembre de 2007, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican diversas disposiciones de la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido»

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 20 de febrero de 2008 (ponente único: Sr. BURANI).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (sesión del 12 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En 2007 entró en vigor la «Directiva sobre el IVA»⁽¹⁾ que reunió en un único texto las disposiciones sobre IVA adoptadas y modificadas a lo largo de los años. Su aplicación puso de relieve una serie de dificultades prácticas o aspectos problemáticos que fueron objeto de observaciones o propuestas por parte de empresas y de algunos Estados miembros. La Comisión las examinó y decidió presentar las propuestas de modificación que se recogen en la propuesta analizada.

1.2 Las modificaciones son variadas y se refieren a distintos aspectos. Con el fin de evitar cargas burocráticas y de procedimiento, la Comisión decidió, acertadamente a juicio del Comité, agruparlas en una única propuesta.

2. Contenido de la propuesta

2.1 Determinadas modificaciones se refieren al sector energético, cuyo régimen fiscal se estableció inicialmente mediante una Directiva de 2003⁽²⁾ y, más tarde, se incorporó a la Directiva sobre el IVA. Debido a los términos técnicos utilizados, su ámbito de aplicación ha resultado demasiado restringido y no responde a la realidad económica. En concreto, dentro de los «productos energéticos» sujetos a impuestos especiales se incluían el gas natural suministrado por gasoducto o por buque de transporte de gas natural, la electricidad y el calor o el frío suministrados a través de las redes de calor o frío (la denominada «teledistribución»). La Comisión propone que estos productos queden exentos de la aplicación del IVA.

2.2 Respecto de estas fuentes de energía, la propuesta prevé que se graven en el Estado miembro de destino las prestaciones de servicio relacionadas con la provisión de acceso. Asimismo, se simplifica el procedimiento que permite a los Estados miembros aplicar un tipo reducido de IVA.

2.3 Respecto de las excepciones, en el marco de su adhesión Bulgaria y Rumanía fueron autorizadas a conceder una franquicia fiscal a las pequeñas empresas y a seguir eximiendo del IVA al transporte internacional de personas. No se produce ningún cambio, simplemente se ha considerado útil que estas excepciones figuren en el texto de la Directiva sobre el IVA, como en el caso de los demás Estados miembros.

2.4 Por lo que se refiere al derecho a deducción, la propuesta añade o, más bien, clarifica un principio evidente y propio de la filosofía subyacente al IVA: cuando bienes inmuebles de uso mixto se integran en el patrimonio de la empresa, se limita el ejercicio inicial de la deducción de forma proporcional al uso profesional efectivo. Asimismo, se propone un sistema de rectificación para tener en cuenta las variaciones que se registren a lo largo del tiempo en el porcentaje de uso profesional y no profesional.

3. Observaciones y conclusiones

3.1 Las propuestas que se mencionan en los puntos 2.3 y 2.4 no suscitan ninguna observación específica. Se trata, en el primer caso, de subsanar una omisión anterior y, en el segundo, de una precisión, necesaria aunque evidente, de un principio básico ampliamente reconocido y aplicado.

3.2 Respecto de los puntos 2.1 y 2.2, el CESE considera adecuada la propuesta, dado que tiene por objeto adaptar la legislación a la realidad económica y aplicar el mismo tratamiento fiscal a las distintas fuentes de energía.

3.3 En conclusión, el CESE se muestra de acuerdo con la propuesta de la Comisión.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

⁽²⁾ Directiva del Consejo 2003/92/CE de 7 de octubre de 2003.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones entre la Unión Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia: el papel de la sociedad civil»

(2008/C 204/25)

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

«Las relaciones entre la Unión Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia: el papel de la sociedad civil»

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de enero de 2008 (ponente: Sr. BARABÁS).

En su 443º Pleno de los días 12 y 13 de marzo (sesión del 12 de marzo de 2008), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 125 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Síntesis y principales conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce los importantes avances que la Antigua República Yugoslava de Macedonia ha conseguido en cuanto al desarrollo y la estabilización de sus relaciones con la Unión Europea (UE), con el objetivo último de la adhesión. El estatus de país candidato es el reconocimiento de lo que ha logrado hasta la fecha. El CESE valora estos progresos dadas las consecuencias políticas, económicas y sociales de los conflictos en la región, los retos del período de transición y la aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid.

1.2 El CESE está dispuesto a respaldar a la Antigua República Yugoslava de Macedonia en sus esfuerzos para iniciar lo antes posible las negociaciones de adhesión a la UE, preferiblemente en 2008.

1.3 Visto el compromiso del CESE y de los representantes de los medios socioeconómicos de la Antigua República Yugoslava de Macedonia por reforzar el diálogo y la cooperación entre la sociedad civil organizada de la UE y la de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, es preciso preparar el terreno para la adhesión de esta última en la UE. En este proceso es esencial la creación de un comité consultivo conjunto con el CESE. La elección de los miembros de la Antigua República Yugoslava de Macedonia en este órgano conjunto debería ser resultado de un proceso abierto, transparente y democrático.

1.4 En el contexto de la integración en la UE, el CESE subraya el papel clave de la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia en la formulación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas y la legislación (agenda de la reforma) como preparación para la adopción del acervo comunitario. Para promover este proceso, la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia debería participar en las negociaciones de adhesión.

1.5 Las distintas confederaciones sindicales deberían coexistir en pie de igualdad. A fin de crear un entorno favorable para ello

es precisa una legislación específica sobre los sindicatos, así como reconsiderar la exigencia actual (33 % de los trabajadores) para convertirse en parte contratante de las negociaciones colectivas. Esto supondría una importante contribución a un diálogo social reforzado y al pleno respeto de los derechos sindicales.

1.6 Deberían facilitarse el desarrollo y la colaboración entre las organizaciones de empresarios existentes y revisarse el marco legislativo para establecer unos criterios claros para su participación en el Consejo Económico y Social (CES).

1.7 Es necesario reforzar el papel del CES de la Antigua República Yugoslava de Macedonia: debería ser más representativo y contar con la participación de todas las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. De este modo se crearía una base institucional sólida para llevar a cabo un diálogo positivo sobre cuestiones económicas y sociales, basado en una genuina asociación. Para que esto sea posible es necesario preparar un nuevo marco legal en el que participen todas las partes interesadas y aprobarlo sin demora.

1.8 El CESE señala su profunda inquietud por las tasas extremadamente altas de pobreza y desempleo, y pide al Gobierno de la Antigua República Yugoslava de Macedonia que aporte unas políticas eficaces para combatir la pobreza y reforzar la cohesión social.

1.9 La distribución de los recursos estatales y de los fondos de la UE debería orientarse más hacia los pobres y basarse en la solidaridad y la cohesión social para reducir los desequilibrios regionales y étnicos actuales. Se necesitan medidas concretas para mejorar la situación de los romaníes.

1.10 El CESE acoge con agrado los esfuerzos y la aprobación de la estrategia gubernamental para la cooperación con la sociedad civil como paso hacia la consecución de un entorno que facilite el desarrollo de la sociedad civil organizada y como contribución para un diálogo civil positivo y constructivo.

1.11 De forma paralela al incremento de la participación cívica debería reforzarse la capacidad de los interlocutores sociales y civiles. Un aspecto importante en este sentido es el mecanismo de ayuda financiera directa e indirecta del Gobierno de la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Por otra parte, deberían introducirse en las escuelas programas educativos específicos sobre el papel de la sociedad civil.

2. Introducción

2.1 El 9 de abril de 2001 la Antigua República Yugoslava de Macedonia se convirtió en el primer país de los Balcanes Occidentales en firmar, mediante un intercambio de cartas, un acuerdo de estabilización y asociación, que entró en vigor el 1 de abril de 2004.

2.2 La Antigua República Yugoslava de Macedonia solicitó oficialmente su ingreso en la UE el 22 de marzo de 2004. El 9 de noviembre de 2005, la Comisión Europea emitió un dictamen positivo respecto de esta solicitud, y el 16 de diciembre de 2005 el Consejo Europeo decidió otorgar a la Antigua República Yugoslava de Macedonia el estatus de país candidato.

2.3 En la cuarta reunión del Consejo de estabilización y asociación (EA) UE-Antigua República Yugoslava de Macedonia, celebrada el 24 de julio de 2007, se señaló el decidido compromiso de incrementar el ritmo de las reformas. El Consejo EA respaldó asimismo la creación de comités consultivos conjuntos con el CESE y el Comité de las Regiones.

2.4 El último informe intermedio sobre la Antigua República Yugoslava de Macedonia, publicado el 6 de noviembre de 2007, evalúa los avances conseguidos en diversos ámbitos y enumera los notables retos a los que aún ha de hacer frente el país.

2.5 En el contexto del previsto inicio de las negociaciones de adhesión, el CESE pone de relieve el papel clave de la sociedad civil. Así pues, el presente dictamen se centrará en la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia y su entorno, oportunidades y retos, el diálogo social y civil en el país, las relaciones con la UE y los países de los Balcanes Occidentales.

3. Algunos rasgos específicos de la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia

3.1 La sociedad civil surgió a finales del siglo XIX y principios del XX y ejerció una gran influencia sobre el desarrollo social en conjunto. Los círculos literarios y culturales, las organizaciones benéficas y otras iniciativas ciudadanas sentaron las bases para el desarrollo de organizaciones culturales, deportivas y de diversos grupos profesionales. Durante el período socialista estuvieron sometidas al control político. La independencia, en 1990, y el período de transición a la democracia parlamentaria han sido un poderoso incentivo para reforzar el papel de la sociedad civil en el país.

3.2 La reaparición de la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia a principios de la década de los

años noventa recibió la influencia clara y positiva de los avances políticos del país, que abrieron el camino a la creación de una sociedad civil independiente, variada y orientada a los servicios. El otro rasgo específico es la naturaleza orientada al valor de la sociedad civil del país, que en buena medida está regulada por un enfoque marcadamente normativo.

3.3 La sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia se caracteriza por que la participación de los ciudadanos es limitada, tanto en variedad como en profundidad. Aunque está aumentando la acción política de la Antigua República Yugoslava de Macedonia al margen de los partidos, aún es minoritaria la cifra de ciudadanos (menos del 30 %) que participan en actividades de la sociedad civil (donaciones, pertenencia a organizaciones de la sociedad civil, voluntariado, acciones colectivas en la comunidad, etc.).

4. Contexto general

4.1 Contexto político: el Acuerdo Marco de Ohrid y el Estado de Derecho

4.1.1 El Acuerdo Marco de Ohrid⁽¹⁾, firmado en agosto de 2001, y el Estado de Derecho son algunos de los factores clave para la estabilidad política del país. El Acuerdo Marco de Ohrid ha servido para responder a los retos que plantea la diversidad de la Antigua República Yugoslava de Macedonia. También ha ayudado a sentar las bases de la estabilidad y el desarrollo y ha marcado el ritmo de la vida política, social y económica y las relaciones entre las etnias.

4.1.2 Después de las elecciones al Parlamento de 2006 y la formación del nuevo Gobierno de centro derecha, hacía falta un nuevo equilibrio. Es necesario que el Gobierno lleve a cabo un diálogo político y garantizar el respaldo de todas las fuerzas políticas para la aplicación de la agenda de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Se avanza, dentro de un diálogo político constructivo, en cuestiones de importancia nacional fundamental. Sin embargo, este proceso podría verse estorbado por las continuas tensiones políticas que impiden una mejora de la gobernanza y la creación de instituciones democráticas eficaces.

4.1.3 Se han conseguido grandes progresos en la aplicación de la parte legislativa del Acuerdo Marco de Ohrid –cuyas disposiciones se han incluido en la Constitución después de que el Parlamento aprobara unas enmiendas–, así como en cuanto a la representación equitativa de las comunidades en la administración pública. El porcentaje de la población que considera que las relaciones entre las etnias suponen el problema más grave de su

(1) A principios de 2001 la Antigua República Yugoslava de Macedonia sufrió enfrentamientos armados y crisis en las relaciones entre las etnias del país. La solución política para estas crisis fue el Acuerdo Marco (también llamado Acuerdo de Ohrid), que fue respaldado por los cuatro grandes partidos políticos y garantizado por el Presidente de la República y la comunidad internacional (UE y EE.UU.). Este acuerdo se firmó el 31 de agosto de 2001 en Ohrid y su objetivo es preservar la integridad y el carácter unitario del Estado promover la democracia y desarrollar la sociedad civil, fomentar la integración euroatlántica y desarrollar una sociedad multicultural que integre de forma equitativa a las comunidades étnicas. La parte legislativa del Acuerdo Marco se cumplió en unos cuatro años, en julio de 2005.

país se ha reducido del 41,4 % en julio de 2001 al 1,4 % en marzo de 2007. En enero de 2005, el 19,7 % de los ciudadanos creía que las relaciones entre las etnias eran «muy malas», frente al 7,6 % en marzo de 2007 (2).

4.1.4 Se han producido progresos en educación para las comunidades, representación equitativa y descentralización. Puesto que el acuerdo representa un «marco», deja espacio para la interpretación y eventuales solicitudes de medidas complementarias. Podrían surgir nuevos retos en cuanto al uso de las lenguas (Ley de las lenguas, bilingüismo en Skopje), el estatus de los ex combatientes de etnia albanesa, la organización territorial (Kičevo, 2008) y la posición de comunidades más pequeñas y dispersas, como turcos, romaníes, serbios, bosnios y valacos, que representan el 10,6 % de la población.

4.1.5 La situación de la comunidad romaní sigue siendo causa de preocupación, a pesar de que el país participa en la «Década para la inclusión de los romaníes (2005-2015)».

4.1.6 Los pasos que en pasado dio la Antigua República Yugoslava de Macedonia para reforzar el Estado de Derecho fueron (demasiado) lentos, debido sobre todo a la debilidad estructural, tanto en la aplicación de las leyes como en los tribunales, a una administración pública politizada y débil, a la corrupción y la delincuencia organizada. Hoy pueden comprobarse ciertos avances en estos ámbitos. El marco legal para reforzar la independencia y la eficacia del poder judicial ya es realidad en buena parte, desde que en diciembre de 2005 se enmendara la Constitución. La lucha contra la corrupción ocupa un lugar destacado en la agenda del Gobierno de la Antigua República Yugoslava de Macedonia. En mayo de 2007 se adoptó el nuevo Programa Estatal para la prevención y la represión de la corrupción. Pese a ello, aún hace falta una clara voluntad política para acelerar el esfuerzo en la lucha eficaz contra la corrupción.

4.2 Contexto socioeconómico: aumento del desempleo

4.2.1 La Antigua República Yugoslava de Macedonia estaba menos desarrollada que otras repúblicas de la desaparecida Federación Yugoslava y su economía comenzó un declive seis años antes de la independencia. Los primeros años de ésta se caracterizaron por la inestabilidad macroeconómica y el aumento del déficit fiscal. La crisis de la región, el embargo griego, las sanciones de Naciones Unidas contra la República Federativa de Yugoslavia y la crisis de Kosovo afectaron negativamente a la situación económica y política de la Antigua República Yugoslava de Macedonia y contribuyeron directamente a la imposibilidad de que se centrara en su propia reforma política y económica.

4.2.2 Hoy la Antigua República Yugoslava de Macedonia disfruta de una cierta estabilidad macroeconómica, basada en un amplio consenso en cuanto a la política económica, y avanza hacia una mayor liberalización comercial (es miembro de la OMC y del CEFTA), aunque no se puede hablar de desarrollo económico propiamente dicho.

(2) Informe de alerta temprana — Antigua República Yugoslava de Macedonia, PNUD, Skopje, junio de 2007.

4.2.3 La consecuencia es que la Antigua República Yugoslava de Macedonia tiene una elevada tasa de pobreza: un 29,8 % de su población vive por debajo del umbral de la pobreza. La pobreza está relacionada directamente con una tasa de desempleo extremadamente alta (36 %).

4.2.4 La pobreza, la exclusión social y el alto desempleo, con unos mercados laborales que no funcionan adecuadamente, son la consecuencia (negativa) de un escaso crecimiento económico (alrededor del 4 %), una estructura empresarial inadecuada (destacan los malos resultados de las PYME), un mercado laboral rígido, un sistema educativo débil y un gran aumento de la población. Hasta ahora el Gobierno ha recurrido con frecuencia a las medidas de bienestar social para resolver la pobreza, pero no ha aplicado una política de empleo activa.

4.2.5 No obstante, el 7 % de crecimiento del PIB que se registró en el primer trimestre de 2007 podría ser el esperado comienzo de un ciclo de desarrollo económico más dinámico.

4.3 Contexto sociocultural: desconfianza generalizada

4.3.1 Las relaciones sociales se caracterizan por la falta generalizada de confianza, tolerancia e iniciativa pública. Hay poca confianza en las instituciones públicas, aunque el año pasado creció la confianza en el Gobierno.

4.3.2 Según la World Values Survey, la tolerancia tiene un indicador de 2,08, lo cual significa que la sociedad de la Antigua República Yugoslava de Macedonia se caracteriza por un bajo nivel de tolerancia. La intolerancia es muy alta hacia los grupos marginales, como drogadictos, alcohólicos, homosexuales y romaníes. El espíritu cívico, que puede medirse en el impago de servicios públicos (transporte, agua, etc.), de impuestos y la utilización de prestaciones públicas, es también bajo.

5. La sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia

5.1 Entorno legal

5.1.1 La libertad de asociación está garantizada por la Constitución (art. 20) y su normativa se rige por la Ley de Asociaciones y Fundaciones Cívicas aprobada en 1998.

5.1.2 Sindicatos y asociaciones de empresarios carecen de marco regulatorio puesto que sólo están regulados por algunos artículos de la legislación laboral y mercantil. Es urgente establecer condiciones equitativas para los interlocutores sociales, especialmente a fin de garantizar su independencia. Las cámaras de comercio están reguladas por una ley distinta.

5.1.3 Incluso con las mejoras recientes (Ley sobre Donaciones y Patrocinios, etc.), la legislación fiscal para las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las ventajitas fiscales para actividades filantrópicas son obstáculos para nuevos avances.

5.1.4 Está elaborándose una nueva ley sobre asociaciones y fundaciones cívicas. Los principales cambios que se esperan son nuevas mejoras de los derechos para la creación de OSC, la regulación de sus actividades económicas y la introducción del estatus de organización de interés público.

5.2 Breve descripción de la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia

5.2.1 Diversidad y representatividad de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

5.2.1.1 La sociedad civil organizada de la Antigua República Yugoslava de Macedonia está compuesta por sindicatos, organizaciones cívicas y cámaras de comercio, además de iglesias y comunidades religiosas. Las asociaciones de empresarios son un fenómeno nuevo en el país, donde aún se piensa que las cámaras de comercio –hay dos de ámbito nacional: la Cámara Económica de Macedonia (SKM) y la Unión de Cámaras de Comercio (USKM)– son representantes del sector privado.

5.2.1.2 Las relaciones entre las organizaciones de empresarios se ven complicadas por el hecho de que sólo una de ellas (la Asociación de Empresarios de Macedonia, ZRM) es miembro del Consejo Económico y Social (CES) de la Antigua República Yugoslava de Macedonia. La otra, la Confederación de Empresarios de la República de Macedonia (KRM), persigue que el CES de la Antigua República Yugoslava de Macedonia tenga una actitud más abierta e inclusiva.

5.2.1.3 Los sindicatos están agrupados en cuatro confederaciones: la Federación de Sindicatos de Macedonia (SSM), la Confederación de Sindicatos Independientes (KNS), la Confederación de Organizaciones Sindicales de Macedonia (KSS) y la Unión de Sindicatos Libres y Autónomos (UNS). Sus relaciones se caracterizan por la rivalidad y por una actitud que a veces llega a ser hostil, con motivaciones personales. Esto debilita notablemente su posición negociadora, en especial con el Gobierno.

5.2.1.4 En el país hay 5 289 OSC registradas (2003). Casi todos los grupos sociales están representados como componentes de la sociedad civil. Es menor la participación de las comunidades rurales y pobres y de las comunidades étnicas, sobre todo la de etnia albanesa. Buena parte de las organizaciones (43 %) se concentra en la capital, Skopje, mientras que en las zonas rurales las OSC son prácticamente inexistentes.

5.2.2 Grado de organización y relaciones

5.2.2.1 La Antigua República Yugoslava de Macedonia cuenta con unos 200 órganos de coordinación de las OSC. La mayoría de las organizaciones pertenecen a un sindicato, federación, plataforma u otro órgano de coordinación, dependiendo del tipo de OSC o del grupo al que se dirige. Estos órganos desempeñan un papel importante en la consolidación del sector cívico del país.

5.2.2.2 La sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia tiene el reto de centrarse en la comunicación, la coordinación y la cooperación. Apenas hay interacción y diálogo

entre empresarios, sindicatos y otras OSC. Sin embargo, la Plataforma Cívica de Macedonia, que cuenta con 29 miembros, ha dado un buen ejemplo en este terreno.

5.3 Puntos fuertes y débiles de la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia

5.3.1 Los puntos fuertes de la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia son la capacitación de sus ciudadanos y los elevados valores de la paz, la igualdad entre los sexos y la sostenibilidad medioambiental.

5.3.2 La sociedad civil consigue su máxima repercusión en la capacitación de los ciudadanos, en particular las mujeres y los grupos marginales. Ha aumentado la participación de la mujer en la vida pública (Parlamento, ayuntamientos y OSC).

5.3.3 Las organizaciones medioambientales fueron esenciales entre 1996 y 2001, período en el que, como consecuencia de sus iniciativas, la sostenibilidad medioambiental pasó a formar parte de los intereses del Gobierno. Todavía tienen un verdadero potencial para desempeñar un buen papel en el futuro.

5.3.4 El pluralismo es una realidad que practican todos los agentes más importantes de la sociedad civil organizada de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, aunque sería preciso desarrollar y reforzar la capacidad para el diálogo intra-sectorial.

5.3.5 Los puntos débiles de la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia son: erradicación de la pobreza, transparencia y autorregulación, democracia real, relaciones de mutua indiferencia entre la sociedad civil y el sector privado, además de recursos insuficientes y falta de diversificación de los recursos financieros (en la actualidad existe una gran dependencia de los donantes extranjeros).

5.3.6 El legado del pasado, unido a posturas y actitudes divergentes entre sí (y con el Estado), a menudo con un cariz emocional, supone un grave obstáculo al diálogo y la acción.

5.3.7 Las iglesias y las comunidades religiosas gozan de gran confianza entre los ciudadanos, mientras que las organizaciones cívicas inspiran una confianza moderada y las cámaras de comercio y los sindicatos una baja confianza, en este último caso porque se considera que la situación de los trabajadores va a peor y se les reprocha su falta de acción.

6. Diálogo social y civil y establecimiento de un Comité Consultivo Conjunto con el CESE

6.1 Diálogo social

6.1.1 Contexto

La Antigua República Yugoslava de Macedonia es miembro de la OIT y ha ratificado la mayoría de sus convenios. Algunos de los ratificados recientemente son el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (C182), ratificado en 2002, y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo) (C144), ratificado en 2005.

6.1.2 Consejo Económico y Social de la Antigua República Yugoslava de Macedonia

El marco institucional para el diálogo social, especialmente el diálogo tripartito que se desarrolla a través del Consejo Económico y Social de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, se encuentra en una primera fase de desarrollo. El Consejo Económico y Social, creado en 1996, gestiona el diálogo tripartito (sindicatos y empresarios como socios del Gobierno) a escala nacional. Sin embargo, el Consejo tiene un ámbito de participación limitado, porque sólo cuenta con representantes de la Federación de Sindicatos de Macedonia (SSM) y la Asociación de Empresarios de Macedonia, y está presidido por el Ministro de Trabajo y Política Social.

6.1.3 Esta situación se ve muy perjudicada por las organizaciones de empresarios y sindicatos que no son miembros del CES y critican duramente su trabajo. Parece haber un acuerdo general, también en el Gobierno, en que es preciso modificar el marco jurídico actual y aclarar los criterios para participar en el CES. Sin embargo, son de esperar largas negociaciones hasta encontrar una solución satisfactoria y ese nuevo marco legal para el CES.

6.1.4 Negociación colectiva

Existen dos convenios colectivos generales para el sector público y el privado y unos 24 convenios colectivos para distintos sectores. En la actualidad se exige a los sindicatos, para ser interlocutores sociales en una negociación colectiva, que agrupen al 33 % de los trabajadores afectados. Esta disposición ha recibido fuertes críticas de diversos sindicatos que piden una reducción sustancial de este límite. De hecho, resulta difícil demostrar que una organización ha alcanzado efectivamente dicho límite.

6.2 El diálogo civil a la luz de la nueva estrategia gubernamental

6.2.1 La primera etapa de las relaciones entre el Gobierno y las OSC se caracterizó por contactos y acuerdos ad hoc. El primer paso hacia unas relaciones institucionalizadas se dio en noviembre de 2004 con la creación de una Unidad de la Sociedad Civil en el Gobierno.

6.2.2 En enero de 2007 se aprobó una Estrategia para la Cooperación del Gobierno con el Sector Civil, así como un plan de acción para llevarla a la práctica. Este documento fue el resultado de un verdadero proceso de consulta.

6.2.3 Los principales objetivos estratégicos son: participación del sector de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas, inclusión de la sociedad civil organizada en el proceso de integración en la UE, creación de condiciones más favorables para el funcionamiento de la sociedad civil, actualizar y perfeccionar el marco legal para mejorar las condiciones de la sociedad civil y establecer una cooperación interinstitucional y transectorial.

6.3 Creación de un Comité Consultivo Conjunto (CCC) con el CESE

6.3.1 Todas las partes interesadas de la Antigua República Yugoslava de Macedonia consideran de gran importancia tener un CCC con el CESE e instan a que se constituya lo antes posible.

6.3.2 Un CCC debidamente constituido puede ser un instrumento eficaz no sólo para acercar más la Antigua República Yugoslava de Macedonia y su sociedad civil a la UE, sino también para promover el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil a escala nacional.

6.3.3 Todas las partes implicadas deben esforzarse para que los miembros de la Antigua República Yugoslava de Macedonia del CCC sean elegidos de forma abierta, transparente y democrática y resulten legítimos y representativos.

7. La Antigua República Yugoslava de Macedonia, la UE y los Balcanes

7.1 Situación de las relaciones entre la UE y la Antigua República Yugoslava de Macedonia

7.1.1. «País candidato»

La Antigua República Yugoslava de Macedonia es país candidato y se prepara para las negociaciones de adhesión con la UE. Fue el primer país de los Balcanes Occidentales en firmar –en abril de 2001– un Acuerdo de Estabilización y Asociación. La Cumbre de Salónica, celebrada del 19 al 21 de junio de 2003, introdujo un mayor respaldo para la integración de los países de los Balcanes Occidentales en la UE. El Gobierno de la Antigua República Yugoslava de Macedonia presentó sus respuestas al cuestionario de la Comisión Europea el 14 de febrero de 2005. Estas respuestas sirvieron de base para el dictamen positivo que emitió la Comisión el 9 de noviembre de 2005 y, posteriormente, para la decisión del Consejo Europeo, de 16 de diciembre de 2005, por la que se concedía al país el estatuto de candidato.

7.1.2. Comercio con la UE

En 2006 las exportaciones alcanzaron los 1 430 millones de euros y las importaciones los 2 250 millones de euros. El comercio con la UE representó el 51,85 % de las exportaciones, y el 44 % de las importaciones procedía de Estados miembros de la UE. Los cinco primeros socios comerciales son Alemania, Grecia, Italia, Eslovenia y Polonia.

Algunos de los problemas comerciales que han de resolverse son la falta de integración de los servicios fronterizos, la falta de nuevas tecnologías y de trámites aduaneros sin papeles, la declaración de los productos y la falta de laboratorios de referencia para la certificación (especialmente en agricultura).

7.1.3. Visados

La movilidad de las personas, sobre todo en el ámbito de los contactos comerciales y los intercambios educativos y culturales, es de la máxima importancia para que el país tienda un puente hacia la UE. El 18 de septiembre de 2007 el país firmó con la UE un acuerdo relativo a las condiciones para la concesión de visados y las readmisiones, como medida de transición hacia un régimen que no exige visados a ninguna de las dos partes. El 20 de febrero de 2008 se inició un diálogo sobre la supresión del visado para los viajes.

7.1.4. Ayudas de la UE

Las ayudas de la UE a la Antigua República Yugoslava de Macedonia en el período comprendido entre 1992 y 2006 alcanzaron los 800 millones de euros. Para el período 2007-2009 se han comprometido 210 millones de euros.

7.2 El papel de la sociedad civil en el proceso de integración en la UE

7.2.1 La integración europea es un notable reto para la sociedad civil de la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Con el proceso de adhesión, la integración europea se convierte en potente motor para un mayor desarrollo de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil son portadoras de nuevos valores, como la democracia participativa, la inclusión, la igualdad, la transparencia y la responsabilidad. Las OSC también desempeñan un papel destacado como mediadoras entre una sociedad balcánica tradicional, multicultural y multiétnica y la Europa de la posmodernidad.

7.2.2 El primer indicio de que el Gobierno de la Antigua República Yugoslava de Macedonia reconocía el papel de la sociedad civil en el proceso de integración en la UE fue incluirla entre sus objetivos estratégicos.

7.2.3 La ayuda de la UE a la sociedad civil se ha incrementado tras la introducción en 2001 de la Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización

(CARDS, en sus siglas inglesas). La UE respaldó diversas iniciativas cívicas, por ejemplo con su asistencia técnica a la elaboración de una estrategia gubernamental para la cooperación con la sociedad civil y respaldando la Plataforma Cívica de Macedonia.

7.3 Vecindad y creación de redes en los Balcanes

7.3.1 La Antigua República Yugoslava de Macedonia tiene un papel activo en el ámbito de la cooperación regional, pues mantiene un compromiso con el desarrollo de las relaciones bilaterales y la política de buena vecindad. Participa en procesos regionales, como el establecimiento del Consejo de Cooperación Regional (Proceso de Cooperación en el Sudeste Europeo), el Tratado para la Comunidad de la Energía, el Espacio Aéreo Común Europeo, la Iniciativa de Cooperación en el Sudeste Europeo y el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio. En este contexto, la prensa nacional y local tiene una responsabilidad especial: ha de tener una influencia positiva en el desarrollo de esos procesos.

7.3.2 La creación de redes y la interacción regionales crecen también en otras esferas, incluida la sociedad civil. Se observan ejemplos positivos de acciones conjuntas, con la participación activa de organizaciones de empresarios, sindicatos y otras OSC de la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Bruselas, 12 de marzo de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
