

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 77

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

52º año

31 de marzo de 2009

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
III <i>Actos preparatorios</i>		
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO		
447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008		
2009/C 77/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO ₂ de los vehículos ligeros» COM(2007) 856 <i>final</i> — 2007/0297 (COD)	1
2009/C 77/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los juguetes» COM(2008) 9 <i>final</i> — 2008/0118 (COD)	8
2009/C 77/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un mercado único para la Europa del siglo XXI» COM(2007) 724 <i>final</i>	15
2009/C 77/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo» COM(2007) 708 <i>final/2</i>	23
2009/C 77/05	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 (diclorometano)» COM(2008) 80 <i>final</i> — 2008/0033 (COD)	29
2009/C 77/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 68/151/CEE y 89/666/CEE del Consejo en lo relativo a las obligaciones de publicación y traducción a que están sujetos determinados tipos de sociedades» COM(2008) 194 <i>final</i> — 2008/0083 (COD)	35
2009/C 77/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo en lo que respecta a determinados requisitos de información de las medianas empresas y a la obligación de confeccionar cuentas consolidadas» COM(2008) 195 <i>final</i> — 2008/0084 (COD)	37

ES

Precio:
30 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2009/C 77/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las inscripciones reglamentarias de los vehículos de motor de dos o tres ruedas» (Versión codificada) COM(2008) 318 <i>final</i> — 2008/0099 (COD)	41
2009/C 77/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva .../.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al asiento del conductor de los tractores, agrícolas o forestales, de ruedas» (Versión codificada) COM(2008) 351 <i>final</i> — 2008/0115 (COD)	41
2009/C 77/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo en materia de derecho de sociedades, relativa a las sociedades de responsabilidad limitada de socio único» (Versión codificada) COM(2008) 344 <i>final</i> — 2008/0109 (COD)	42
2009/C 77/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] relativo al certificado complementario de protección para los medicamentos» (Versión codificada) COM(2008) 369 <i>final</i> — 2008/0126 (COD)	42
2009/C 77/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables» COM(2008) 19 <i>final</i> — 2008/0016 (COD)	43
2009/C 77/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Apoyar la demostración temprana de la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles» COM(2008) 13 <i>final</i>	49
2009/C 77/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la primera evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos — Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética» COM(2008) 11 <i>final</i>	54
2009/C 77/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Internet de los objetos»	60
2009/C 77/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los contenidos creativos en línea en el mercado único» COM(2007) 836 <i>final</i>	63
2009/C 77/17	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 2005/35/CE relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones» COM(2008) 134 <i>final</i> — 2004/0055 (COD)	69
2009/C 77/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial» COM(2008) 151 <i>final</i> — 2008/0062 (COD)	70
2009/C 77/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Negociaciones internacionales sobre el cambio climático» (Dictamen de iniciativa del Observatorio de Desarrollo Sostenible)	73
2009/C 77/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la información alimentaria facilitada al consumidor» COM(2008) 40 <i>final</i> — 2008/0028 (COD)	81
2009/C 77/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de los piensos» COM(2008) 124 <i>final</i> — 2008/0050 (COD)	84
2009/C 77/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El impacto de la evolución de los mercados energéticos en las cadenas de valor de la industria europea»	88



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2009/C 77/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco — Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE (2008-2013)» COM(2007) 630 <i>final</i>	96
2009/C 77/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ampliar las medidas contra la discriminación más allá del mundo laboral — Necesidad de una directiva global contra la discriminación»	102
2009/C 77/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Multilingüismo»	109
2009/C 77/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada»	115
2009/C 77/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una evolución equilibrada del medio urbano: Desafíos y oportunidades»	123
2009/C 77/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La economía de la UE: Informe 2007 — Desplazar la frontera de productividad de la economía europea»	131
2009/C 77/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Aplicación de medidas contra las prácticas abusivas en el ámbito de la fiscalidad directa dentro de la UE y en relación con terceros países» COM(2007) 785 <i>final</i>	139
2009/C 77/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y base para los proyectos en el ámbito de la política regional» (consulta del Parlamento Europeo)	143
2009/C 77/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las exenciones fiscales aplicables a las introducciones definitivas de bienes personales de los particulares procedentes de un Estado miembro (Versión codificada) COM(2008) 376 <i>final</i> — 2008/0120 (CNS)	148
2009/C 77/32	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La estrategia UE-África»	148
2009/C 77/33	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-Ucrania: un nuevo papel dinámico para la sociedad civil»	157

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

447º PLENO DE LOS DÍAS 17 Y 18 DE SEPTIEMBRE DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros»

COM(2007) 856 final — 2007/0297 (COD)

(2009/C 77/01)

El 22 de febrero de 2008, 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 por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2008 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor y 4 en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En sus dictámenes sobre la reducción de las emisiones de CO₂, el CESE siempre ha apoyado decididamente las iniciativas legislativas de la Comisión para hacer realidad el objetivo de lograr unos niveles concretos y visibles en la reducción de los gases de efecto invernadero, como contribución fundamental a la lucha contra el cambio climático.

1.2 El CESE comparte los objetivos del presente Reglamento, que busca reducciones progresivas y concretas de las emisiones de CO₂ con la propuesta de reducir la cifra hasta los 130 g/km antes de 2012 a través de mejoras en la tecnología de los motores.

1.3 Aboga también por el compromiso de todas las partes para que, mediante un planteamiento integrado, sea posible llegar al objetivo de 120 g/km antes de 2012, según lo previsto en la Comunicación de la Comisión de febrero de 2007, y solicita al Consejo y al Parlamento Europeo que aprueben rápidamente toda la legislación que pueda contribuir a la lucha contra el cambio climático.

1.3.1 El CESE recomienda a la Comisión establecer objetivos a largo plazo, como ya ha señalado el Parlamento Europeo: será preciso buscar soluciones más atrevidas para 2020.

1.4 En concreto, pide la aprobación inmediata de la Propuesta de Directiva COM(2005) 261 final sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo y la mejora de la Directiva 1999/94/CEE sobre las emisiones de CO₂, e invita a la Comisión a coordinar y proponer iniciativas sobre publicidad y comercialización en el sector automovilístico para fomentar vehículos que consuman menos.

1.5 Parece necesario optar por un instrumento legislativo específico para el sector automovilístico con vistas a poner fin al período de compromisos voluntarios de las empresas, por cuanto tales compromisos, si bien son apreciables por los grandes avances conseguidos en la mejora de las prestaciones de los turismos en reducción de las emisiones de CO₂, han sido insuficientes para alcanzar los objetivos marcados.

1.6 Aunque aprueba la estrategia y el planteamiento previsto, el CESE pide que se impongan medidas realistas y que haya un equilibrio entre las indispensables mejoras ambientales, la protección del empleo en un sector que da trabajo a 13 millones de personas y la plena conservación de la competitividad de las empresas europeas en un sector ciertamente estratégico para la economía europea.

1.7 Valora positivamente la elección legislativa de un reglamento, como instrumento adecuado para garantizar el respeto inmediato de las decisiones que se adopten, evitando así posibles falseamientos de la competencia. Resultan fundamentales una atenta valoración y una distribución más general de los plazos y de las bases concretas de los instrumentos propuestos, para mantener y reforzar la competitividad de las empresas europeas en un mercado global e impedir la aparición de ventajas artificiosas entre los distintos segmentos de producción del sector.

1.8 A tal fin, el CESE propone a la Comisión que tome en consideración la posibilidad de abandonar el método actual de definiciones, puesto que está relacionado con el sistema de valores límite de emisiones basado exclusivamente en la masa de los vehículos (vigente en Japón), y que profundice en parámetros alternativos, como la huella (multiplicación de la batalla del vehículo por la distancia entre ejes), que ya se aplica a los vehículos para transporte en Estados Unidos.

1.9 El CESE pide que se preste más atención a la inclinación de la función lineal (porcentaje de pendiente), puesto que influye directamente en el reparto de la carga entre los fabricantes. La propia Comisión, en el documento de síntesis de la evaluación de impacto (SEC(2007) 1724), señala lo siguiente: «Tras un análisis preliminar, convendría prever pendientes situadas entre un 50° y un 80° para conseguir un equilibrio en la aplicación de estos criterios», de forma que implícitamente reconoce que debería mejorarse de manera notable el estudio de impacto sobre un tema tan delicado. La elección de una inclinación del 60 % deja problemas sin respuesta y podría provocar conflictos con algunos fabricantes que consideren que no es una elección justa ni equilibrada. El CESE recomienda que la elección definitiva, tras realizar todos los exámenes detallados necesarios, no suponga ventaja ni perjuicio.

1.10 Otro aspecto que precisa una atenta valoración es el de la aplicación de las penalizaciones previstas en el artículo 7 del Reglamento objeto de examen. El CESE está de acuerdo con esta medida por su evidente fuerza persuasiva, pero considera que su marcada progresividad no permitirá a la industria europea adecuar su producción a estos valores en los plazos previstos. Las medidas parecen desequilibradas en comparación con las previstas para otros sectores, y también desequilibradas en sí mismas por lo que se refiere a los fabricantes de automóviles pequeños y medianos y los fabricantes de automóviles grandes, pues afectan relativamente más a los primeros.

1.11 El CESE cree que estas medidas tendrán grandes incrementos progresivos y que en último término afectarán a los precios de venta y, en consecuencia, a los compradores, con el consiguiente posible falseamiento de la competencia, lo cual ralentizará a su vez la renovación del parque automovilístico. Pide a la Comisión que actúe a fin de que los recursos obtenidos de esta medida queden en el sector de la automoción y puedan servir de incentivo para la sustitución de los automóviles más contaminantes, para programas de información que sensibilicen al comprador a atender más a los valores de las emisiones de CO₂ cuando adquiera su vehículo y, en general, para engrosar los enormes recursos necesarios para investigación y desarrollo.

1.12 Por la importancia de los posibles resultados, el CESE considera que la investigación científica es esencial para los avances conseguidos en el sector, partiendo de la idea de que, si

bien en una primera fase pueden conseguirse resultados utilizando la tecnología existente, es lógico pensar que el futuro exigirá la «ruptura tecnológica» y la aplicación de una tecnología más avanzada.

1.13 La opción de la investigación, en opinión del CESE, exige ingentes recursos y un esfuerzo constante de orientación, con la necesidad de lograr una coordinación de las iniciativas ya en marcha en cada Estado miembro, en las universidades y en todos los centros tecnológicos de excelencia que trabajan en distintos ámbitos, previendo y favoreciendo la participación directa de las empresas productoras.

1.14 Así, el CESE cree que podrá conseguirse una movilización del mundo científico mediante una Iniciativa Tecnológica Conjunta (ITC) específica para el sector del automóvil.

1.15 El CESE considera que el análisis de impacto no profundiza lo suficiente, como ya lo reconoció el propio Comité de evaluación del análisis de impacto. De hecho, en el documento SEC(2007) 1725 se pide una aclaración de los efectos que podrían producirse de cara a la consecución de los objetivos y que se expliquen las posibles diferencias con los resultados ex ante del modelo Tremove. Deben llevarse a cabo análisis posteriores sobre otras variables sensibles, como el precio de los carburantes o el aumento independiente de la masa (AMI), así como reforzar el análisis y la evaluación de los impactos regionales, especialmente sobre el empleo, la industria de los proveedores del sector del automóvil y la competitividad internacional.

1.16 En opinión del CESE, para que una estrategia tan ambiciosa tenga éxito es preciso poner en marcha medidas apropiadas de acompañamiento y protección de la estructura industrial de Europa, a fin de mantener y tal vez reforzar el grado actual de competitividad y salvaguardar el empleo de calidad en el sector. El CESE considera deseable la adopción de un «phasing in» con un objetivo para 2012 no inferior al 80 % de los objetivos finales, con el aumento gradual de los límites para alcanzar el último objetivo antes de 2015.

1.17 Un elemento importante para alcanzar los objetivos medioambientales y salvaguardar la competitividad es la aplicación obligatoria de los límites de emisiones a todos los turismos que se comercialicen en Europa pero que se hayan fabricado fuera del territorio comunitario. Estos límites serán de aplicación a los turismos importados.

1.18 Si bien considera que esta propuesta es el principio del camino para afrontar globalmente los problemas medioambientales derivados del transporte, el CESE pide a la Comisión que prepare sin demora unas normas legislativas adecuadas para resolver el problema de la reducción de CO₂ en lo relativo a los vehículos ligeros de transporte, los vehículos pesados y los de dos ruedas. Deberán recabarse todos los datos relativos a las emisiones de estos vehículos.

1.19 El CESE sostiene que, a pesar de su importante política sectorial, la industria automovilística no representa el compromiso más amplio con la política general de transporte, aunque sí constituye una indicación decisiva para guiar a todo el sector hacia los objetivos medioambientales a que ya aspiran otros segmentos de la estructura industrial europea.

1.20 El CESE insiste en que, paralelamente a las medidas previstas, específicas para el sector, se actúe sobre la demanda de transporte de cara a la consecución de los objetivos, y aboga por ello. En opinión del CESE, es indispensable favorecer una estricta política de paso progresivo y constante del transporte por carretera a modalidades que generen menos gases de efecto invernadero, como el transporte ferroviario, la navegación fluvial, el transporte colectivo, recurriendo, siempre que sea posible, a medios con muy bajas emisiones.

1.21 El CESE no comparte la propuesta de exención temporal que se recoge en el artículo 9 del Reglamento en los términos en que se presenta, pues existe una evidente desigualdad de trato a los fabricantes. En opinión del CESE, es indispensable que el Reglamento no dé lugar a ninguna ventaja que altere la competencia.

1.22 El CESE recomienda elaborar un modelo de internacionalización para el cálculo del CO₂ en todas las emisiones derivadas de la fabricación de automóviles. Es preciso tener en cuenta la huella del CO₂ en todo el ciclo de vida de los automóviles.

1.23 Para conseguirlo es necesario abrir un debate sobre los estilos de vida, asunto sobre el cual el CESE ha presentado recientemente dictámenes específicos. Es una opinión generalizada que, de mantenerse la tendencia actual de aumento del número de automóviles privados y de sus dimensiones, y favoreciendo los vehículos de transporte que producen niveles elevados de emisiones de gases de efecto invernadero y NO_x, será imposible alcanzar el objetivo de una reducción del 20 % de CO₂, situación que ni puede ni debe aceptarse.

2. Introducción: contexto de la propuesta

2.1 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 94/69/CE de 15 de diciembre de 1993, obliga a todas las partes a elaborar y aplicar programas nacionales con vistas a atenuar el cambio climático.

2.2 La Comisión, atendiendo a tales indicaciones, ha desarrollado paulatinamente una serie de instrumentos legislativos que en enero de 2007 permitieron a la Unión Europea proponer en las negociaciones internacionales una reducción global del 30 % de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto de los valores de 1990, con una reducción del 20 % antes de 2020. Estos objetivos fueron posteriormente aprobados por el Consejo y el Parlamento Europeo.

2.3 Al examinar los distintos sectores se comprobó que, respecto de la cifra global del período 1990-2004, se produjo una reducción de aproximadamente el 5 % de las emisiones de gases de efecto invernadero: en el sector de los transportes, las emisiones durante el mismo período aumentaron un 26 %.

2.4 Este dato plantea la necesidad de unos instrumentos legislativos específicos para que el sector del automóvil recupere una tendencia global de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, con especial atención a los turismos que

presentan una situación crítica, por ser responsables del 12 % de todas las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), principal gas de efecto invernadero, como es sabido.

2.5 El sector automovilístico presenta, por una parte, un significativo avance tecnológico, que ha permitido, entre 1995 y 2004, reducir un 12,4 % las emisiones de CO₂, con lo que se ha podido ahorrar combustible. Por otra parte, se observa un incremento constante de la demanda de transporte y un aumento continuo de las dimensiones de los vehículos, que ha anulado por completo las mejoras, de tal modo que se han incrementado las emisiones totales de gases de efecto invernadero procedentes del transporte.

2.6 Si no se cuenta con iniciativas específicas, esta tendencia hace bastante poco probable que se alcance el objetivo de 120 g de CO₂/km para las emisiones medias del nuevo parque automovilístico.

3. Elementos fundamentales de la estrategia de la Comisión

3.1 La estrategia comunitaria para la reducción de las emisiones de CO₂ nació en 1995 y se basa en lo siguiente:

- compromiso voluntario de la industria automovilística de reducir las emisiones,
- mejor información a los consumidores,
- promoción de vehículos que ahorren más combustible por medio de medidas fiscales.

3.2 En 1998 la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles (ACEA) se comprometió a reducir las emisiones medias de los vehículos nuevos hasta 140 g de CO₂/km antes de 2008, y en 1999, las asociaciones japonesa (JAMA) y coreana (KAMA) de fabricantes de automóviles contrajeron este mismo compromiso para antes de 2009.

3.3 La Comisión Europea reconoció tales compromisos en las Recomendaciones 1999/125/CE (relativa al acuerdo voluntario con la ACEA), 2000/303/CE (relativa al acuerdo voluntario con la KAMA) y 2000/304/CE (relativa al acuerdo voluntario con la JAMA). Por lo que se refiere al control de las emisiones, aprobó la Decisión nº 1753/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un plan de seguimiento de la media de las emisiones específicas de CO₂ de los turismos nuevos.

3.4 El 7 de febrero de 2007 la Comisión aprobó dos Comunicaciones paralelas específicas para el sector:

- la primera, sobre los resultados de la revisión de la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos y los vehículos industriales ligeros, COM(2007) 19 final (Dictamen del CESE TEN/301; ponente: Sr. RANOCCHIARI);
- la segunda, sobre un marco reglamentario para un sector del automóvil competitivo en el siglo XXI — CARS 21, COM(2007) 22 final (Dictamen del CESE INT/351; ponente: Sr. DAVOUST).

3.5 En estos documentos se recogían los avances logrados para alcanzar el objetivo de 140 g de CO₂/km antes de 2008-2009, pero se afirmaba que, sin otras medidas, sería imposible hacer realidad el objetivo de 120 g de CO₂/km para los automóviles nuevos.

3.6 Ambas Comunicaciones proponían la adopción de un enfoque integrado de doble dirección:

- la reducción obligatoria de las emisiones de CO₂ obtenida gracias a la mejora de las tecnologías de motores para conseguir el objetivo medio de 130 g/km,
- la reducción de otros 10 g/km, que debe conseguirse mediante medidas complementarias para otros dispositivos tecnológicos que se instalarán en los turismos (indicador de cambio de marcha, de la presión de los neumáticos, neumáticos de baja resistencia a la rodadura, climatizadores de alta eficiencia, etc.) y **un mayor uso de biocarburantes**.

3.7 En estas mismas Comunicaciones la Comisión indicaba que el objetivo medio relativo al parque automovilístico nuevo debería tener en cuenta los elementos siguientes:

- neutralidad en cuanto a la competencia;
- elecciones equitativas y sostenibles desde el punto de vista social,
- evitar toda distorsión indebida a causa de la competencia entre fabricantes;
- plena compatibilidad con los objetivos de Kioto.

3.8 El marco propuesto, confirmado tanto por el Consejo de Competitividad como por el Consejo de Transporte, cuenta con que todos los fabricantes de automóviles intensificarán sus esfuerzos para fabricar turismos más ecológicos que, al mismo tiempo, ofrezcan la máxima eficiencia en los costes.

3.9 Ello significa que la reducción de las emisiones de CO₂ debe realizarse con un enfoque integrado en el que participen todos los agentes, poniendo de manifiesto la oportunidad de una propuesta legislativa que permita alcanzar los objetivos propuestos en un marco de conservación de la competitividad global de la industria automovilística.

4. La propuesta de la Comisión

4.1 El objetivo de la propuesta de Reglamento objeto de examen, COM(2007) 856 final, es «reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros» y llegar a los 130 g/km antes de 2012. Este objetivo se aplica a los vehículos de motor de categoría M1 según se define en el anexo II de la Directiva 2007/46/CE, así como a los vehículos incluidos en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) 715/2007 que se matriculen por primera vez en la Comunidad y que no hayan sido matriculados anteriormente fuera del territorio comunitario.

4.2 La propuesta, que propone un enfoque integrado, se completará con otras medidas para conseguir una reducción adicional de 10 g de CO₂/km a fin de alcanzar el objetivo final de 120 g de CO₂/km previsto en la Comunicación COM(2007) 19 final.

4.3 Para definir los niveles de emisiones de CO₂, el Reglamento tiene en cuenta lo siguiente:

- las consecuencias de tales intervenciones en los mercados y la competitividad de los fabricantes,
- la promoción de la innovación,
- la reducción del consumo de energía.

4.4 Asimismo, el reglamento considera:

- animar a la industria automovilística a que invierta en las nuevas tecnologías,
- promover activamente la innovación sostenible,
- prever los futuros avances tecnológicos,
- reforzar la competitividad de la industria europea,
- crear puestos de trabajo de calidad.

4.5 Según la Comisión, el Reglamento es coherente con los otros objetivos y con las políticas de la Unión, y nace tras una amplia consulta con la aportación directa de un grupo de trabajo constituido a tal fin en el ámbito del programa europeo para el cambio climático (grupo CARS 21) en el que han estado representadas todas las partes interesadas.

4.6 **Fundamento jurídico.** El fundamento jurídico es el artículo 95 del Tratado CEE, adecuado para garantizar la igualdad de trato a todos los afectados y con un grado elevado de protección de la salud y del medio ambiente.

4.7 **Principios de subsidiariedad y proporcionalidad.** La propuesta respeta estos principios, puesto que, sin afectar a las competencias exclusivas de la Comunidad, evita que se planteen obstáculos al mercado único y, a través de la adopción de medidas legislativas de ámbito comunitario, simplifica las intervenciones para reducir de forma armonizada el impacto de los turismos en el cambio climático.

4.8 **Elección del instrumento legislativo.** La propuesta de un reglamento, según la Comisión, es la elección más apropiada para garantizar el cumplimiento inmediato de las disposiciones que se tomen, evitando así falseamientos de la competencia con posibles repercusiones en el mercado interior.

4.9 **Seguimiento.** Las emisiones de dióxido de carbono de los turismos nuevos, medidas de forma armonizada empleando la metodología que establece el Reglamento (CE) n° 715/2007, deben ser registradas por cada uno de los Estados miembros, que posteriormente habrán de comunicarlas a la Comisión mediante el procedimiento previsto en el artículo 6.

4.10 Certificado de conformidad. En virtud de la Directiva 2007/46/CE, los fabricantes tienen la obligación de emitir un certificado de conformidad para todos los vehículos. Dicho certificado constituirá el instrumento indispensable para que los Estados miembros autoricen la matriculación y la circulación de un vehículo nuevo, sólo con las excepciones previstas en el artículo 9 del Reglamento.

4.11 Prima por exceso de emisiones. El artículo 7 del Reglamento propone que, a partir de 2012, cuando las emisiones sobrepasen el objetivo establecido, se imponga al fabricante o al gestor de la agrupación una prima por el exceso de emisiones. Dichas primas, que tendrán un notable incremento en los años sucesivos, tal y como contempla el mismo artículo, se considerarán ingreso para el presupuesto la Unión Europea.

5. La propuesta estratégica del Parlamento Europeo

5.1 En su resolución de 24 de octubre de 2007, el Parlamento Europeo acogía favorablemente la estrategia de la Comisión Europea, pero proponía que los objetivos de emisiones se apliquen a partir de 2011 para lograr antes de 2015 el objetivo de 125 g CO₂/km sólo con la evolución de la tecnología del automóvil. El Parlamento Europeo insistía en la segunda fase con el objetivo a largo plazo de alcanzar los 95 g antes de 2020 y defendía la posibilidad de llegar a 70 g antes de 2025 en función de los resultados conseguidos antes de 2016.

6. Importancia del comportamiento de los consumidores

6.1 El comportamiento de los consumidores adquiere una notable importancia a la hora de conseguir unos resultados positivos en la reducción de emisiones de CO₂ de los turismos. Por este motivo, la Comisión ha iniciado los trabajos preparatorios para modificar la Directiva 1999/94/CE relativa a la información sobre el consumo de combustible y sobre las emisiones de CO₂ facilitada al consumidor al comercializar turismos nuevos. El objetivo es incrementar la contribución de los usuarios a la consecución de los objetivos señalados.

7. Observaciones generales

7.1 El CESE, como ya ha indicado en dictámenes anteriores sobre las propuestas legislativas relativas a la reducción de las emisiones de CO₂ propuestas por la Comisión, confirma su respaldo a todas las iniciativas comunitarias que aspiren a alcanzar unos objetivos concretos en la reducción de los gases de efecto invernadero, como aspecto fundamental en la lucha contra el cambio climático.

7.2 El CESE coincide con los objetivos de la presente propuesta de Reglamento, con las observaciones que se exponen a continuación, y solicita al Consejo y al Parlamento Europeo la rápida aprobación de toda legislación que puede incidir positivamente en el cambio climático que está produciéndose.

7.3 El CESE pide a las instituciones europeas la aprobación inmediata de la propuesta de Directiva COM(2005) 261 final sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo, que

contribuirá a acelerar la consecución del objetivo, al estimular a las empresas a tener un compromiso más claro, que se mejore rápidamente la Directiva 1999/94/CEE relativa a la información mediante etiquetas especiales sobre las emisiones de CO₂, que se coordinen y propongan iniciativas referentes a la publicidad y la comercialización del sector del automóvil, con medidas para promocionar los turismos que consuman menos y que se prohíba la publicidad de los que contaminan más.

7.4 En cuanto al Reglamento específicamente, el CESE afirma que la elección del artículo 95 del Tratado permite garantizar la igualdad de trato de todos los afectados y ofrece un grado elevado de protección de la salud y del medio ambiente.

7.5 Valora positivamente la elección legislativa de un Reglamento, como instrumento adecuado para garantizar el respeto inmediato de las disposiciones que se adopten, evitando así posibles falseamientos de la competencia. Esta elección parece necesaria tras un período en el que los compromisos voluntarios de la industria automovilística, aunque apreciables por los resultados conseguidos en cuanto a mejora de las prestaciones de los automóviles y sus emisiones de CO₂, se han mostrado insuficientes para alcanzar los objetivos establecidos.

7.6 El CESE aprueba la propuesta de reducir a 130 g/km las emisiones de CO₂ mediante mejoras en la tecnología de los motores, aunque lamenta que ya no parezca viable aspirar al objetivo más estricto de 120 g de CO₂/km inicialmente previsto para 2012. Reconoce que la Comisión propone lograr ahora los 120 g/km de distinta manera a través de un enfoque integrado, que incluye la mejora de las normas para los neumáticos, el fomento de la concienciación de los consumidores e incentivos para una conducción ecológica⁽¹⁾, en particular mediante un mayor uso de los biocarburantes. No obstante, en vista de las dudas crecientes sobre la viabilidad y la conveniencia del objetivo sobre el uso de biocarburantes en el sector del transporte, el Comité no considera satisfactoria esta alternativa.

7.7 El Comité recomienda, por lo tanto, que la Comisión establezca ahora nuevos objetivos para que el sector del automóvil mejore los resultados de los vehículos en materia de emisiones de carbono en los años venideros. Creemos que establecer ahora una secuencia de objetivos progresivamente más estrictos para los años venideros daría una señal clara de las normas que se aplicarán en el futuro permitiendo así a la industria europea adaptar sus planes de producción.

7.8 Considera que la consecución de este objetivo será una contribución notable del sector automovilístico a la lucha contra los gases de efecto invernadero en el sector del transporte, pues permitiría reducir en 400 millones de toneladas las emisiones de CO₂ en este período.

7.9 En cuanto a los ambiciosos objetivos señalados para un futuro más lejano, en opinión del CESE son fundamentales unas inversiones constantes en investigación y desarrollo que permitan aprovechar y coordinar las iniciativas puestas en marcha en los distintos Estados miembros, la universidad, todos los centros tecnológicos de excelencia del sector y con la participación directa de las empresas productoras.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE: DO C 44 de 16.2.2008 (ponente: Sr. Ranocchiaro).

7.9.1 El CESE recuerda a la Comisión y a los Estados miembros la necesidad de tomar medidas de apoyo a la renta, también a través de incentivos fiscales para las familias numerosas, que se ven obligadas a utilizar automóviles grandes. Asimismo debería estudiarse la situación de los mercados del Este, donde la vida media del parque automovilístico es muy elevada y se venden automóviles de segunda o tercera mano muy contaminantes. Debería buscarse el modo de incentivar la renovación en estos países aplicando medidas específicas. Es evidente que los países con una renta per cápita más baja no podrán beneficiarse de la reducción generalizada de las emisiones, pues no podrán adquirir los automóviles nuevos, más eficientes pero seguramente más caros.

7.10 Parece obvio que, si los resultados de los próximos años se consiguen de forma razonable con la utilización de la tecnología existente, para el futuro será preciso pensar en procesos de «ruptura tecnológica» y aplicar una tecnología más avanzada.

7.11 En este sentido, el CESE cree que podrá conseguirse una gran movilización del mundo científico mediante la creación de una Iniciativa Tecnológica Conjunta (ITC) basada en un sistema de cofinanciación entre un presupuesto europeo considerable y una contribución equivalente de las empresas, como ya se ha propuesto recientemente para sectores importantes, como las pilas de hidrógeno y combustible, la aeronáutica y el transporte aéreo, los medicamentos innovadores, los sistemas informáticos y la nanoelectrónica.

7.12 El CESE está a favor de la política de aplicar penalizaciones cuando no se cumplan los objetivos propuestos a partir de 2012, como prevé el artículo 7 del Reglamento, puesto que es partidario de la persuasión, aunque cree que estas penalizaciones deben destinarse a actividades que interesan a la industria de la automoción tales como:

- reforzar todas las iniciativas de investigación y desarrollo,
- invertir en el ámbito de la formación profesional,
- financiar medidas que incentiven a los propietarios de automóviles antiguos y contaminantes a sustituirlos,
- llevar a cabo campañas de información para sensibilizar a los consumidores y que tengan en cuenta el factor de las emisiones de gases nocivos a la hora de comprar un automóvil, y
- apoyar el transporte público local.

7.13 El CESE se plantea si estas medidas y su marcada progresividad están en consonancia con la capacidad de la industria europea para adecuar su producción a los nuevos límites. Las penalizaciones, que casi sin duda repercutirán en el precio final, parecen especialmente elevadas, pueden convertirse en factor de falseamiento de la competencia y crearían una situación de desventaja frente a otros sectores. Es preciso encontrar una solución que armonice estas cargas, teniendo en cuenta los costes medios que soportan los demás segmentos productivos a los que también afecta la reducción de las emisiones de CO₂.

7.14 El CESE propone a la Comisión que tome en consideración la posibilidad de abandonar el método actual de defini-

ciones, puesto que está relacionado con el sistema de valores límite de emisiones basado exclusivamente en la masa de los vehículos, y que busque parámetros alternativos, como la huella (multiplicación de la batalla del vehículo por la distancia entre ejes).

7.15 La inclinación de la función lineal (es decir, el porcentaje de pendiente) influirá en el reparto de la carga entre los fabricantes y en los resultados ambientales. Cuanto más se aproxime a 100 esta inclinación, tanto menor será la carga que soporten los fabricantes de automóviles con una masa elevada y, al contrario, cuanto más se aproxime a 0 mayor será el esfuerzo para alcanzar los objetivos (una inclinación de 80° permite un exceso de emisiones de 6 g, mientras que una inclinación de 20° tan sólo tiene un margen de 1,5 g). La Comisión ha señalado una inclinación de 60° (se permite un exceso de 4,6 g). El Comité pide a la Comisión que reflexione sobre esta propuesta para evitar por todos los medios un Reglamento que pueda favorecer o perjudicar a cualquier empresa europea.

7.16 Si la Comisión mantiene este planteamiento, relacionado con la elección de la masa como parámetro, no tendrá mucho sentido revisar en 2010 la pendiente, y el incremento de la masa deberá considerarse a partir de 2013.

7.17 El CESE solicita a la Comisión que prepare sin demora nuevas normas legislativas apropiadas, capaces de limitar las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros de transporte, los vehículos pesados y los de dos ruedas, de los que se han de tener datos fiables y comprobados respecto de las emisiones efectivas.

7.18 El CESE pide a la Comisión que preste la debida atención, junto con todos los valores irrenunciables de la defensa del medio ambiente, a una cuidadosa valoración de los efectos que el desarrollo de un proceso tan complejo puede tener sobre el empleo de los 13 millones de personas que trabajan en el sector automovilístico. Con el incremento del precio del petróleo y la petición de los consumidores para que se ahorre en el precio de los carburantes, la fabricación de vehículos más eficientes podría brindar a los productores europeos de automóviles una ventaja competitiva que favorecería el empleo en la UE.

7.19 En opinión del CESE es necesario aplicar medidas adecuadas y concretas en materia de investigación de tecnologías nuevas, innovadoras y eficientes a fin de mantener y tal vez reforzar el grado actual de competitividad del sector europeo del automóvil y un empleo de calidad.

7.20 El CESE considera que un elemento importante de este proceso es la aplicación oportuna y taxativa de los límites de emisiones a todos los automóviles que se comercialicen en Europa pero se hayan fabricado fuera del territorio comunitario. Estos límites se calcularán en función de las importaciones.

7.21 El CESE considera que los informes sobre los progresos conseguidos, previstos para 2010, representan un momento importante, pues permitirán verificar la estrategia en conjunto. Por lo tanto, pide participar en esas evaluaciones periódicas y tener la oportunidad de dar a conocer su punto de vista.

7.22 El CESE cree que el análisis de impacto no tiene la suficiente profundidad. El propio Comité de evaluación del análisis de impacto ha sugerido, dada la importancia de esta cuestión, profundizar más en algunos puntos cruciales.

7.23 De hecho, en el documento SEC(2007) 1725 se pide una aclaración de los efectos que podrían producirse en la composición de la flota y de cara a la consecución de los objetivos y que se expliquen las posibles diferencias con los resultados ex-ante del modelo Tremove ⁽²⁾ y un nuevo análisis de la sensibilidad de algunas variables, como el precio del combustible o el aumento independiente de la masa (AMI). También deberían valorarse los impactos regionales, en particular sobre el empleo. Finalmente, se sugiere una nueva valoración de la industria de proveedores del sector automovilístico y de la competitividad internacional. El CESE aprueba estas sugerencias y espera que el análisis de impacto sea profundo y exhaustivo.

7.24 El CESE insiste en la necesidad de añadir a las medidas propuestas un reforzamiento de la política para reducir la demanda de transporte. Para ello debe pasarse progresivamente del transporte por carretera a modalidades que produzcan menos gases de efecto invernadero, como el transporte ferroviario, la navegación fluvial, el transporte colectivo, etc.

7.25 El CESE no está de acuerdo con la propuesta de exención temporal que se recoge en el artículo 9 del Reglamento. En su redacción actual, es contraria a la igualdad de trato entre empresas y crea, de hecho, un falseamiento de la competencia en este segmento concreto del mercado, con productos similares y características similares. El CESE cree que la exención, en realidad, se concede a todos los fabricantes (estén o no vincu-

lados a otros) que compiten en el mismo segmento del mercado, que por otra parte es muy reducido y representa tan sólo un 0,2 %.

7.26 El CESE recomienda a la Comisión establecer objetivos a largo plazo, como ya ha señalado el Parlamento Europeo: a partir de 2020 será preciso buscar soluciones más atrevidas, poniendo especial atención en su viabilidad. Es indispensable seguir reduciendo las emisiones y enviar un mensaje inequívoco de voluntad de continuar por este camino.

7.27 El CESE recomienda elaborar un modelo de internalización para el cálculo del CO₂ en todas las emisiones derivadas de la fabricación de automóviles. En algunos países, por ejemplo, numerosos componentes llegan de lugares muy lejanos, lo cual contribuye a aumentar las emisiones por automóvil fabricado, ya antes de que lleguen a las carreteras. Es preciso tener en cuenta la huella del CO₂ en todo el ciclo de vida de los automóviles, incluido el CO₂ necesario para su desguace.

7.28 En diversos dictámenes recientes, el CESE ha exhortado a la Comisión a iniciar un debate sobre los estilos de vida. Aunque comparte los objetivos propuestos, señala que si la tendencia al aumento del número de vehículos particulares y de vehículos para el transporte de mercancías en las carreteras, junto con otras formas de transporte que producen muchas emisiones de gases de efecto invernadero y de No_x se mantiene en los porcentajes actuales y si se cumplen las previsiones de incremento de la Comisión Europea, será imposible alcanzar el objetivo de reducir el CO₂ un 20 % que plantean las recientes propuestas de la Comisión.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁾ Tremove es un modelo de análisis para evaluar la rentabilidad de medidas técnicas y no técnicas cuyo objetivo es reducir las emisiones en todo el sector del transporte y mejorar la calidad del aire en 21 países: la UE-15 más Suiza, Noruega, República Checa, Hungría, Polonia y Eslovenia (los cuatro Estados miembros nuevos se han elegido porque disponían de datos).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los juguetes»

COM(2008) 9 final — 2008/0118 (COD)

(2009/C 77/02)

El 17 de marzo de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los juguetes»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2008 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 49 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE celebra la iniciativa de la Comisión de revisar la Directiva sobre seguridad de los juguetes, a pesar de que llega tarde y es poco ambiciosa.

1.2 El CESE observa que el estudio de impacto en el que se basa la propuesta se remonta a 2004 y no tuvo en cuenta la totalidad de los Estados miembros actuales de la UE.

1.3 Considerando el número creciente de alarmas desatadas por juguetes que revela el último informe RAPEX (2007), al CESE le extraña que ese mismo estudio de impacto no aporte conclusiones sobre la relación entre la actual Directiva y los accidentes con juguetes cuyas víctimas son niños, ni tampoco en lo que se refiere al desconocimiento admitido de la incidencia de la propuesta en el número y la gravedad de este tipo de accidentes en el futuro, lo que debería ser la preocupación principal y la justificación última de la iniciativa sometida a examen.

1.4 Habida cuenta del reconocimiento por parte de la Comisión de la falta o insuficiencia de datos estadísticos fiables y creíbles acerca de los accidentes causados por juguetes en la Unión Europea, el CESE sugiere que la Comisión, con la colaboración de las autoridades competentes de los Estados miembros, cree un sistema adecuado de información estadística sobre estos accidentes, de un nivel al menos similar al que existe ya en algunos ordenamientos jurídicos, accesible a todos los que intervienen en la cadena de producción y comercialización, como forma de prevenir los accidentes ⁽¹⁾.

1.5 El CESE considera que el fundamento jurídico de la propuesta debería ser más bien el artículo 153 del Tratado y no exclusivamente el artículo 95, dado que la prioridad es la protección efectiva de los niños, que debe prevalecer sobre la mera simplificación del comercio transfronterizo de juguetes.

1.6 El CESE considera también que, habida cuenta del ámbito de aplicación y de la naturaleza de la nueva legislación propuesta, así como de la experiencia adquirida con la aplica-

ción de la Directiva actual en los distintos Estados miembros, y en la medida en que se acepta una armonización total, el instrumento jurídico más adecuado sería el Reglamento y no la Directiva.

1.7 El CESE celebra la forma consistente y bien estructurada, desde el punto de vista técnico y jurídico, de la propuesta y aprueba, en general, las medidas innovadoras, en particular por lo que se refiere a:

- la ampliación de la definición de «juguete» y la adopción del concepto de utilización previsible en función del comportamiento de los niños;
- el refuerzo del control en los Estados miembros;
- la fijación de normas adecuadas para la prevención y la información relativa a la seguridad de los juguetes: advertencias e instrucciones.

1.8 El CESE lamenta, no obstante, que no se contemplen -o se contemplen de manera insuficiente- algunos aspectos de gran interés e importancia como son, en particular:

- a) una opción clara en favor del principio de precaución;
- b) un mayor rigor en la formación y educación de las personas responsables de la protección de los niños en contacto con los juguetes;
- c) la concretización de algunos conceptos que resultan demasiado ambiguos y vagos, como el concepto de juguete o de la extensión del daño causado;
- d) la no equiparación de los importadores y representantes autorizados a los fabricantes con una exención manifiesta de responsabilidades a los participantes en la cadena de distribución y venta de los juguetes en la reparación de los daños causados;
- e) la no adaptación de los procedimientos de comprobación de conformidad según la naturaleza de las PYME.

⁽¹⁾ National Electronic Injury Surveillance System (NEISS), gestionado por la Consumer Product Safety Commission (CPSC) en los Estados Unidos.

1.9 Por consiguiente, el Comité insta encarecidamente a la Comisión a que revise su propuesta en el sentido preconizado en el presente dictamen, para transformarla en un instrumento más fiable de auténtica protección y seguridad de los niños cuando utilizan juguetes.

1.10 El Comité pide al Parlamento Europeo y al Consejo que tengan en cuenta las sugerencias y recomendaciones formuladas aquí y las incorporen como propias en el proceso legislativo de aprobación de la nueva Directiva.

2. Introducción: síntesis de la propuesta

2.1 Fue en los años setenta cuando la Comisión dio a conocer, por primera vez, su intención de intervenir legislativamente en el ámbito de la seguridad de los juguetes, por medio de distintas propuestas que más tarde fueron retiradas por falta de consenso político. Posteriormente, a raíz de la Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986 ⁽²⁾ sobre protección y seguridad de los consumidores, una nueva propuesta de la Comisión señaló, en términos más consensuados, la necesidad de una armonización, a nivel europeo, de la definición de «juguete», de sus normas de fabricación, de los principales requisitos de seguridad, de las condiciones de su comercialización y de las garantías de inocuidad cuando lo utilizan los niños.

2.2 La Directiva 88/378/CE de 3 de mayo de 1988, publicada entonces ⁽³⁾, fue una de las primeras iniciativas legislativas resultantes del «nuevo enfoque» en el ámbito de la armonización técnica y la normalización, basada en la Resolución del Consejo de 7 de mayo de 1985 ⁽⁴⁾.

2.3 El CESE emitió su dictamen obligatorio sobre la propuesta de Directiva presentada en aquella época ⁽⁵⁾, acogiendo favorablemente el proyecto y lamentando al mismo tiempo los largos retrasos registrados en su elaboración. A partir del postulado según el cual todos los juguetes deben ser fiables y que todos los niños son vulnerables ante el peligro y deben beneficiarse de una protección especial, destacaba ya la necesidad de abordar la cuestión de la seguridad de los juguetes en el contexto más general de la Directiva sobre la seguridad de los productos ⁽⁶⁾.

2.4 La Directiva de 1988 fue más tarde objeto de varias rectificaciones ⁽⁷⁾, de una importante modificación mediante la Directiva 93/68/CEE de 22 de julio de 1993 ⁽⁸⁾ y de una Comunicación de la Comisión relativa a su aplicación ⁽⁹⁾.

2.5 En 1992 y en 2001 fueron aprobadas y publicadas dos directivas relativas a la seguridad general de los productos que regulan, de manera genérica, la seguridad de los juguetes ⁽¹⁰⁾; la última Directiva hacía un especial hincapié en «los cambios introducidos en el Tratado, en particular los artículos 152 sobre la salud pública y 153 sobre la protección de los consumidores, y a la luz del principio de cautela ...».

2.6 Veinte años después de la publicación de la Directiva de 1988, la Comisión propone una nueva Directiva en la materia, alegando que desde entonces, la normativa en vigor se ha quedado anticuada, al tiempo que su ámbito de aplicación y los conceptos utilizados deberían reformularse para que sean más claros y adaptarse a las nuevas realidades, que es primordial garantizar la coherencia de sus disposiciones con el marco legislativo general recientemente propuesto para la comercialización de los productos ⁽¹¹⁾ y, sobre todo, que la transposición y la aplicación de la Directiva en los Estados miembros han dado lugar a graves lagunas y disparidades por lo que se refiere a su aplicación, a las cuales procede poner remedio.

2.7 La propuesta aquí examinada se basa en tres importantes estudios técnicos que deben considerarse parte integrante de la propuesta: dos son relativos a las exigencias y a la utilización de algunas sustancias químicas, supuestamente peligrosas, utilizadas en la fabricación de juguetes, y el tercero consiste en un estudio de impacto general cuyo informe final se remonta a 2004.

2.8 A través de esta propuesta la Comisión pretende lograr, en síntesis, los siguientes objetivos:

- A) Mejorar las exigencias en materia de seguridad, en particular en lo que se refiere a:
 - a) utilización de sustancias químicas;
 - b) prevención e información a los consumidores y usuarios;
 - c) riesgos de atragantamiento y sofocación;
 - d) combinación de juguetes y productos alimenticios;
 - e) definición de la obligación general de seguridad.
- B) Aplicación más eficaz y más coherente de la Directiva, en particular, a través de:
 - a) refuerzo de las medidas de vigilancia del mercado en los Estados miembros;

⁽²⁾ DO L 167 de 5.7.1986, p. 1.

⁽³⁾ DO L 187 de 16.7.1988, p. 1. Dictamen CESE: DO C 232 de 31.8.1987, p. 22.

⁽⁴⁾ DO L 136 de 4.6.1985, p. 1.

⁽⁵⁾ COM(1986) 541 final (DO C 282 de 8.11.1986, p. 4).

⁽⁶⁾ Dictamen CES 639/87 (ponente: Sra. WILLIAMS), DO C 232 de 31.8.1987, p. 22).

⁽⁷⁾ DO L 281 de 14.10.1988, p. 55; DO L 37 de 9.2.1991, p. 42.

⁽⁸⁾ DO L 220 de 30.8.1993, p. 1. Dictamen CESE: DO C 14 de 20.1.1992, p. 15 y DO C 129 de 10.5.1993, p. 3.

⁽⁹⁾ DO C 297 de 9.12.2003, p. 18.

⁽¹⁰⁾ Directiva 92/59/CEE de 29 de junio de 1992 (DO L 228 de 11.8.1992, p. 24 — Dictamen CESE: DO C 75 de 26.3.1990, p. 1) y Directiva 2001/95/CE de 3.12.2001 (DO L 11 de 15.1.2002, p. 4); el CESE aprobó, sobre la propuesta de esta Directiva, COM(2000) 139 final, el Dictamen CES 1008/2000 de 20.9.2000 (ponente: Sra. WILLIAMS; DO C 367 de 20.12.2000, p. 34). Anteriormente, el 8 de diciembre de 1999, la Sra. WILLIAMS había sido ponente también del dictamen de iniciativa del CESE sobre el mismo tema (CES 1131/1999 — DO C 51 del 23.2.2000, p. 67).

⁽¹¹⁾ Paquete de propuestas COM(2007) 36, 37 y 53 final de 14.2.2007, objeto del Dictamen INT/352/353/354 del CESE (CESE 1693/2007, de 13.12.2007, ponente: Sr. PEZZINI).

- b) información sobre las sustancias químicas en el expediente técnico;
 - c) aplicación del marcado CE;
 - d) evaluación de la seguridad.
- C) Alineación de la Directiva con el marco general propuesto para la comercialización de los productos.
- D) Aclaración del ámbito de aplicación y mejor definición de los conceptos utilizados.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE celebra la iniciativa de la Comisión, si bien le reprocha su retraso, dado que la Directiva en curso de revisión tiene más de veinte años y que los parámetros y métodos de producción y comercialización de los juguetes han experimentado desde entonces profundos cambios, así como los gustos y los hábitos de sus destinatarios naturales. El CESE considera, además, que la propuesta examinada podría ser más ambiciosa en sus objetivos, integrando en su contenido las preocupaciones suscitadas por recientes acontecimientos denunciados públicamente y, además, reflejados no sólo en insistentes discursos y tomas de posición de la Comisaria encargada de la protección de los consumidores, sino también en la Resolución del PE de septiembre de 2007, con cuyo contenido está de acuerdo el Comité ⁽¹²⁾. Lamenta, por ello, que en el debate con el CESE no hubiera estado acompañada por la DG SANCO, que de esta manera no habrá participado directamente en su elaboración.

3.2 El CESE no puede sino asombrarse por el hecho de que el estudio de impacto en el que se basa la propuesta examinada se remonta a más de cuatro años y no expone la situación en la totalidad de los Estados miembros. Cabe añadir que no aparece claramente en qué medida se han tenido en cuenta ni cuál ha sido el grado efectivo, en su elaboración, de la participación y consulta de los representantes de los consumidores y de las familias.

3.3 En cuanto a la denuncia formulada por la Comisión de supuestas deficiencias en la aplicación de la Directiva, al CESE le extraña que aquélla no haya tomado iniciativas para hacer respetar correctamente la legislación comunitaria mencionada.

3.4 El CESE entiende difícilmente cómo es posible, con las reconocidas carencias y deficiencias en materia estadística, admitidas por la Comisión, sacar conclusiones adecuadas, tanto sobre la realidad en la que se propone intervenir como sobre la eficacia de las medidas propuestas. Se sabe, sin embargo, que el mercado de los juguetes en Europa, cuyo volumen se estima en 17 300 millones de euros, al precio al por menor de 2002, y

⁽¹²⁾ Véase, para todos ellos, el discurso de la Comisaria. KUNEVA pronunciado el 12 de septiembre de 2007 en el PE y sus intervenciones en reuniones con el Vicepresidente de Mattel International el 20 de septiembre de 2007 y con una delegación de fabricantes de juguetes, incluidos Hornby, Lego y Mattel, el 9 de abril de 2008, así como la rueda de prensa del 22 de noviembre de 2007. Véase también la Resolución del PE. Doc. P6-TA (2007) 0412 de 26 de septiembre de 2007.

con un volumen de importaciones de más de 9 000 millones de euros, es un sector próspero compartido por más de 2 000 empresas, pequeñas y medianas en su mayoría, que dan empleo directo a más de 100 000 trabajadores ⁽¹³⁾.

3.5 El CESE considera que la propia naturaleza de la propuesta examinada obligaría a contemplar como fundamento jurídico no sólo el artículo 95, sino también y necesariamente el artículo 153, en la medida en que su contenido no afecta exclusivamente a la realización del mercado interior sino que atañe, además, a una categoría especialmente vulnerable de consumidores, que de ningún modo podrían considerarse «consumidores medios».

3.6 Por otra parte, el hecho de que los niños sean consumidores indirectos de juguetes, en la medida en que no son ellos quienes los adquieren, sino sus padres o los adultos que los ponen a su disposición, debería llevar a la Comisión a reflejar con más rigor en el texto de la propuesta la necesidad de información y educación de esta categoría de consumidores.

3.7 Si bien entiende que la Comisión haya optado en el caso presente por la armonización total, el CESE reafirma su firme convicción de que en casos como éste habría sido más oportuno recurrir al instrumento «Reglamento» en vez de a la «Directiva» por las evidentes ventajas que se habrían derivado en términos de certidumbre y seguridad jurídica y porque se evitarían así los retrasos y las deficiencias en la transposición y las disparidades en la aplicación, problemas que se produjeron con la Directiva actual ⁽¹⁴⁾, como señala la Comisión.

3.8 Habida cuenta de la naturaleza de la materia abordada, de la evolución constante del «estado de los conocimientos científicos y técnicos», de la posibilidad de incidentes imprevisibles, claramente puestos de relieve en los casos Mattel y Fisher Price, del aumento preocupante del número de alarmas relacionadas con juguetes, destacados en el último informe anual RAPEX (de 2007), y de que de este sector procede el mayor número de notificaciones (31 %) ⁽¹⁵⁾, habría cabido esperar que la propuesta examinada hubiera sacado todas las conclusiones de lo sucedido, en particular, el fracaso del sistema de «post Market Surveillance», procurando que la Directiva fuese de fácil aplicación y cumplimiento para lograr un mercado de los juguetes más seguro, prohibiendo, ante la duda, todo aquello que pueda, aunque no se tenga una certeza absoluta, despertar legítimamente sospechas de peligrosidad, aunque fuera reducida, en la utilización de juguetes por parte de niños y habida cuenta de sus comportamientos imprevisibles. Sin embargo, no ha sido así.

⁽¹³⁾ Datos procedentes del sitio de la Comisión.

⁽¹⁴⁾ Directiva 88/378/CEE del Consejo de 3.5.1988 (DO L 187, de 16.7.1988, p 1). Es importante observar que, contrariamente a la propuesta sometida a examen, en la propuesta relativa a los productos cosméticos (COM(2008) 49 final/2 de 14.4.2008), la Comisión obró con acierto al sustituir el instrumento «Directiva» por el instrumento «Reglamento». Cabe señalar que la modificación introducida en el Protocolo relativo a la subsidiariedad en el Tratado de Reforma, eliminando la «preferencia» por la Directiva, sería también un argumento más a favor de esta solución para el futuro.

⁽¹⁵⁾ Según este informe, sólo durante el verano de 2007, más de 18 millones de juguetes se retiraron del mercado por contener imanes y cerca de 2 millones por el plomo contenido en su pintura.

3.9 Por lo que se refiere al marcado «CE», el CESE se limita a recordar y reproducir aquí la posición adoptada en uno de sus dictámenes anteriores relativo al Marco común para la comercialización de los productos, en el sentido de que *«la falta de credibilidad del mercado CE representa la falta de credibilidad de todo el sistema: las autoridades de vigilancia del mercado, los productores, los laboratorios y los certificadores y, en última instancia, la propia adecuación de la legislación basada en el nuevo enfoque»* ⁽¹⁶⁾.

Por consiguiente, el CESE insta urgentemente a la Comisión a que haga compatible el texto final de la propuesta examinada con el texto adoptado para el conjunto de las propuestas relativas al Marco común antes mencionado ⁽¹⁷⁾.

3.10 El CESE suscribe enteramente la sugerencia del PE de crear una marca común europea de seguridad para los juguetes, que sería atribuida por terceras entidades independientes, y lamenta que la propuesta no haya dado entera satisfacción al conjunto de sugerencias formuladas en su Resolución de septiembre de 2007. El CESE no ignora, sin embargo, las preocupaciones de las PYME, no en el sentido de que los juguetes que producen y comercializan tengan un nivel inferior de seguridad sino, como se señalaba en el dictamen antes citado, en lo que se refiere a la proporcionalidad de los medios utilizados para la correspondiente certificación de conformidad, en particular para los productos que no se producen en serie o que se producen en serie limitada ⁽¹⁸⁾.

3.11 El CESE considera que ninguna sustancia que haya sido debidamente reconocida como potencialmente peligrosa debe intervenir en la fabricación de juguetes, y para ello se precisa un marco ajustado, equilibrado y viable para los fabricantes responsables, y aplicable por parte de las autoridades.

3.12 El CESE celebra la reciente decisión de la Comisión relativa a los «juegos magnéticos», pero deplora que esta cuestión

⁽¹⁶⁾ Dictamen CESE 1693/2007, de 13 de diciembre de 2007 (ponente: Sr. PEZZINI) (INT 352/353/354), punto 5.2.11. En el punto 5.2.12 se señala con interés manifiesto que

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

- *aclarar que no se debe usar o considerar como un sistema de marcado o etiquetado para el consumo, ni como una garantía de calidad, certificación o aprobación por parte de terceros independientes, sino como una declaración de conformidad y documentación técnica que el fabricante o el importador están obligados a presentar de conformidad con los requisitos del producto bajo su plena responsabilidad a las autoridades y al consumidor;*
- *racionalizar los diferentes procedimientos de evaluación de la conformidad;*
- *reforzar la protección jurídica del marcado CE registrándolo como marca colectiva, permitiendo a las autoridades públicas que intervengan rápidamente y eviten los abusos manteniendo, no obstante, la posibilidad de mercados nacionales adicionales;*
- *reforzar los mecanismos de vigilancia del mercado y los controles aduaneros en las fronteras;*
- *realizar un estudio, por parte de los productores y los consumidores, en el que se examinen los aspectos positivos y negativos de un eventual código de conducta voluntario sobre la eficacia de la proliferación de mercados de calidad y etiquetas europeas y nacionales (voluntarios o no) y su relación con el marcado CE».*

⁽¹⁷⁾ COM(2007) 36, 37 y 53 final, de 14.2.2007.

⁽¹⁸⁾ Dictamen citado en la nota a pie de página 16, apartados 5.2.7.1 y 5.2.9. Véanse igualmente los dictámenes del CESE relativos a las medidas políticas para las PYME (INT/390, ponente: Sr. CAPPELLINI) y a los productos cosméticos (INT/424, ponente: Sr. KRAWCZYK).

no se aborde en el marco de la propuesta de Directiva examinada y le parece poco firme la reacción de la Comisión ante la gravedad del peligro de los accidentes registrados con este tipo de juguetes, que se ha limitado a un simple «llamamiento» a los Estados miembros y a que pongan, cada uno a su manera, una «advertencia».

3.13 Por lo que se refiere a las sanciones, el CESE considera que estaría plenamente justificada una definición más precisa de su nivel y naturaleza, tal como ha hecho la Comisión en ámbitos donde los efectos perjudiciales de comportamientos reprobables son incluso menores a nivel social.

3.14 En general, el CESE lamenta que no se aproveche la ocasión para situar, en este ámbito, la protección de los niños europeos a un nivel de protección al menos idéntico al que se garantiza, a iniciativa de los propios fabricantes, en algunos de los Estados miembros y en otros países, donde algunos tipos de juguetes están pura y simplemente prohibidos, como se desprende de un muy reciente estudio encargado por el PE ⁽¹⁹⁾.

3.15 EL CESE es consciente del alto nivel de competencia existente a nivel internacional en la industria del juguete. Por tanto, insta a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo a tener en cuenta la competitividad del sector a la hora de introducir modificaciones en el proceso legislativo de adopción de esta Directiva. No se trataría de rebajar los estándares de seguridad de los juguetes en detrimento de la protección del consumidor, sobre todo de los niños, sino de llevar a cabo una estricta observancia de las reglas del comercio internacional de forma que las empresas europeas puedan competir bajo unas mismas condiciones.

3.16 Por último, el CESE pide a la Comisión que se muestre sensible a las preocupaciones sociales vinculadas a la fabricación de juguetes, en particular en terceros países en que niños muy jóvenes trabajan en su elaboración en condiciones humanamente condenables en términos de horas y lugar de trabajo, y manipulando diariamente productos tóxicos y extremadamente peligrosos, y que adopte claramente una posición en favor de la defensa del juguete «ecológico» y del juguete «ético».

4. Observaciones específicas

4.1 Artículo 1 y Anexo I — Lista de productos que no se consideran juguetes

El CESE toma nota de la intención de la Comisión de proceder a la actualización de la definición de «juguete», lo que permitiría aplicar este término a todos los productos que no se conciben exclusivamente con fines lúdicos.

⁽¹⁹⁾ «Study on Safety and Liability Issues Relating to Toys» (PE 393.523, cuyos autores son AA Frank Alleweldt — Director del Proyecto; Anna Fielder — Ponente; Geraint Howells — Analista jurídico; Senda Kara, Kristen Schubert y Stephen Locke).

El CESE destaca, no obstante, que la definición actual de juguete no es suficiente para el alcance de los objetivos propuestos, dado que no sólo no permite la necesaria actualización para el desarrollo del mercado tecnológico, sino que, además, establece una lista de productos no incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, cuya pertinencia cabe poner en entredicho, en particular por lo que se refiere a los objetos decorativos para fiestas y celebraciones, joyas de fantasía, juegos con proyectiles de puntas afiladas, productos concebidos para ser utilizados con fines didácticos en escuelas u otros contextos pedagógicos y equipamientos deportivos.

En efecto, la creación de un régimen especial de protección de los usuarios de productos está vinculada a la naturaleza del usuario, en particular a su vulnerabilidad. El usuario no distingue la finalidad de cada objeto que se le presenta; muy a menudo, los productos son considerados juguetes por los niños, los padres y los propios comerciantes que los catalogan y venden como tales. Por ello, el Comité no comprende, por ejemplo, por qué los juguetes utilizados con fines didácticos en escuelas no se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva, dado que no existe ninguna diferencia en lo que se refiere a la naturaleza del usuario.

El CESE hace hincapié en la necesidad de que se incluyan en el ámbito de protección de la Directiva, en virtud del principio de precaución, todos los equipamientos y productos accesibles y potencialmente utilizables como juguetes por niños menores de 14 años.

El CESE insta, por lo tanto, a la Comisión a que revise la definición del artículo 1, así como la lista presentada, haciéndolas compatibles.

4.2 Artículos 2 a 5

El CESE señala su total desacuerdo en lo que se refiere a la distinción entre fabricante e importador, toda vez que la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la seguridad general de los productos equipara al importador con el productor, en ausencia de un representante de este último en el Estado miembro de que se trate. El mantenimiento de la distinción actual no sólo no salvaguarda debidamente el derecho a reparación de los daños causados a los usuarios (responsabilidad que incumbe exclusivamente al fabricante), sino que, además, tampoco permite una armonización de las normas comunitarias, lo que pondrá sin duda en entredicho los principios de certidumbre y seguridad jurídica.

El CESE considera, por lo tanto, que, a efectos de la aplicación de la Directiva examinada, los representantes/mandatarios y los importadores (en ausencia de representantes oficiales del fabricante) han de ser considerados como fabricantes, contrariamente a lo que se prevé en la propuesta examinada, que sólo los equipara cuando se trata de juguetes comercializados con su propio nombre o su propia marca o cuando aquellos incorporan modificaciones al producto, aunque no influyan en el proceso de fabricación.

El CESE desaprueba la distinción, en términos de responsabilidad, entre el mandatario y el fabricante. En efecto, el CESE teme que el mantenimiento de la disposición comprometa la protección de los derechos de los consumidores, en particular el derecho a la reparación de los daños causados, en situaciones en que solamente el mandatario esté instalado en el Estado miembro.

En general, el CESE es favorable al mantenimiento de los preceptos de la Directiva vigente que, en materia de seguridad de los juguetes, corresponsabiliza a todos los participantes en la cadena de comercialización.

En lo que se refiere a la definición de «daño», el Comité considera que debe abarcar las situaciones que se produzcan a largo plazo y que sean consecuencia directa de los accidentes ocurridos.

4.3 Artículo 9

El CESE aprueba la modificación señalada en el apartado 2 de la propuesta, según la cual, a efectos de comprobación de los peligros, se tendrá en cuenta la utilización previsible del juguete, habida cuenta del comportamiento de los niños (aunque parece que el 16º considerando permite una interpretación en el sentido contrario).

El CESE considera, no obstante, que incumbe al fabricante la obligación de prever posibles utilizaciones menos adecuadas de su producto, pero que son razonablemente aceptables cuando se trata de niños. Por otra parte, resulta incongruente mantener un criterio de previsibilidad cuando en la exposición de motivos se destaca la necesidad de tener en cuenta en la concepción de los juguetes el comportamiento frecuentemente imprevisible de los niños.

El CESE desaprueba la redacción del apartado 3, dado que la disposición actual establece no sólo una presunción evidente sino también criterios vagos e indeterminados, como «previsibilidad» y «normalidad», lo que excluirá finalmente la obligación para el fabricante de estar al día y al corriente de las experiencias científicas y técnicas en su ámbito específico, mientras su producto circula en el mercado, corolario del mantenimiento de la seguridad general de los productos ⁽²⁰⁾.

En efecto, el deber de evitar la presencia de defectos en el producto no cesa con su introducción en el mercado. El fabricante o, llegado el caso, su representante local, tiene el deber de garantizar un seguimiento, observar y supervisar permanentemente los juguetes para poder detectar imperfecciones desconocidas y que no podían preverse en el momento de su comercialización o defectos vinculados al desgaste, deterioro o envejecimiento prematuro del juguete.

⁽²⁰⁾ Véase a este respecto la sentencia pronunciada el 29 de mayo de 1997 por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Asunto C-300/95 recopilación de jurisprudencia 1997, p. I— 02649).

4.4 Artículo 10

El CESE celebra la intención de la Comisión de exigir que las advertencias sean claras, visibles y legibles en los puntos de venta al objeto de garantizar su conocimiento previo y efectivo por parte del usuario. Considera, no obstante, que las advertencias deben figurar no sólo en los embalajes, sino también en los propios productos.

El Comité considera, sin embargo, que, en los puntos de venta, las advertencias expuestas deberán contener información referente no sólo a la edad mínima y máxima de los usuarios, sino también una indicación sobre el peso apropiado de los menores para la utilización de algunos juguetes, así como indicaciones sobre la necesidad de que se utilice el producto únicamente bajo vigilancia de las personas que los cuidan.

El Comité recomienda también que las advertencias estén redactadas con miras a los usuarios atendiendo a su particular sensibilidad.

El CESE reitera su llamamiento para promover acciones de formación destinadas a los padres y acompañantes de menores con el fin de sensibilizarlos sobre las precauciones y riesgos vinculados a la utilización de los juguetes, teniendo, no obstante, presente al mismo tiempo que el hecho de que la seguridad de los niños sea, en última instancia, responsabilidad de los padres, tutores y maestros, vigilantes, etc., no debe servir de pretexto para una menor responsabilización de los productores, importadores y minoristas por lo que respecta a la seguridad de los juguetes.

Habida cuenta del hecho de que el marcado a menudo se redacta en lenguas distintas a la lengua nacional, el CESE considera que convendría estipular en el apartado 3 de este artículo que las advertencias e instrucciones de seguridad deberán obligatoriamente redactarse en la lengua oficial del Estado miembro donde se comercializa el producto y no limitarse a la simple prerrogativa establecida en la disposición actual.

4.5 Artículos 12 y 26

Admitiendo, con todo, la necesidad de mantener la presunción de conformidad, el CESE considera que la instauración de un régimen de inversión de la carga de la prueba en caso de incidente perjudicial se ajustaría más al «estado de los conocimientos científicos y técnicos».

4.6 Artículo 17

El CESE destaca la opción de la Comisión de imponer a los fabricantes un análisis de los peligros que se derivan de la utilización del juguete, en vez de permitir que este análisis tenga como objeto únicamente los riesgos inherentes a su utilización. Considera, no obstante, que debe realizarse a lo largo de la vida del juguete, independientemente de que se den o no situaciones dañinas, con el fin de prevenir casos como el ocurrido con la empresa Mattel.

4.7 Artículo 18

El CESE considera que la certificación de la conformidad debería aplicarse a todas las categorías de juguetes y no solamente en los casos enumerados en el apartado 3, garantizando una uniformidad de criterios y creando una marca común europea de seguridad, tal como propuso el PE ⁽²¹⁾.

Por otra parte, teniendo en cuenta que estamos ante un ámbito técnico del que no se tienen conocimientos concretos específicos o estadísticas concretas sobre los accidentes ocurridos en el marco de la utilización de los productos, el CESE destaca la necesidad de que la Comisión concrete en la propuesta examinada el principio de precaución, en los mismos términos que en el Libro Blanco de enero de 2000 sobre la seguridad de los alimentos ⁽²²⁾.

4.8 Anexo II — Requisitos particulares de seguridad

Parte I — Propiedades físicas y mecánicas

El CESE considera conveniente ampliar el ámbito de aplicación señalado en el tercer párrafo del apartado 4 hasta los 60 meses, dado que hasta esta edad existe la posibilidad de que el niño utilice los juguetes sin las precauciones ni la prudencia debidas, llevándose a la boca, aunque no fuera esa la intención del fabricante en el momento de la concepción del producto.

Por otra parte, el CESE considera que no se abordan los aspectos siguientes:

- los embalajes de los productos, y más concretamente las situaciones en que los juguetes se envuelven con bolsas de plástico;
- la posibilidad de que algunas partes de los juguetes puedan desprenderse y ser tragadas por los niños;
- las características de los juguetes en caso de que se rompan.

Parte III — Propiedades químicas

Si bien celebra las modificaciones propuestas, el CESE destaca, no obstante, la necesidad de aplicar inmediatamente el principio de precaución en lo que se refiere a las propiedades químicas, habida cuenta de que los estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud han demostrado que la exposición de los niños a estos productos podría ser la causa de algunas enfermedades crónicas que perduran en el niño después de la edad de tres años.

⁽²¹⁾ Resolución del PE de 19.9.2007 sobre los juguetes peligrosos (Doc. P6-TA (2007) 0412 de 26.9.2007.

⁽²²⁾ COM(1999) 719 final de 12.1.2000.

Por consiguiente, el Comité destaca la necesidad de prohibir todas las sustancias CMR —incluidas las de la categoría 3, a condición de que se hayan reconocido debidamente como potencialmente peligrosas— no únicamente en la concepción del producto, sino también en los materiales internos que lo componen, de acuerdo, por otra parte, con la Directiva relativa a los productos cosméticos. Además, el CESE advierte a la Comisión de la excesiva permisividad que existe en lo que se refiere no sólo a los límites de migración autorizados, sino también a los perturbadores endocrinos, que pueden dificultar el desarrollo normal del niño.

En cuanto a la utilización de sustancias alérgicas, el CESE recomienda a la Comisión que prohíba el recurso a fragancias y sensibilizadores, dado que pueden contener no sólo sustancias alérgicas —que deberían estar terminantemente prohibidas—, sino también otras sustancias que podrían tener repercusiones directas en el sistema inmunitario del niño.

El CESE, procurando ser realista en términos de viabilidad y habida cuenta de la estructura de la industria del juguete, con una gran mayoría de PYME, y de los importantes cambios que conlleva esta Directiva, especialmente en lo que se refiere a las propiedades químicas, recomendaría un período transitorio de cinco años.

El CESE destaca, por último, la necesidad de hacer compatible la propuesta actual con la normativa relativa a la seguridad alimen-

taria, en particular por lo que se refiere a los materiales utilizados en la fabricación de juguetes destinados a niños menores de 36 meses. Por ello, el Comité insta a la Comisión a que autorice, en la concepción de los juguetes, únicamente las sustancias autorizadas para los materiales que están en contacto directo con los productos alimenticios.

Parte IV — Propiedades eléctricas

El CESE considera que este apartado del anexo debería contemplar disposiciones específicas para los productos que requieren la utilización de pilas, en particular si son de mercurio.

4.9 Anexo V — Advertencias

El CESE considera que es necesario prever, para los niños que presentan determinadas discapacidades físicas y mentales, advertencias específicas relativas a su situación particular, de tal modo que los padres o acompañantes puedan tener un conocimiento previo de los riesgos inherentes a la utilización del juguete.

En cuanto a la utilización de juguetes en alimentos, el CESE considera que debería existir una mención expresa expuesta de manera visible e indeleble en el embalaje del producto que indique la presencia de un juguete, lo que permitiría visualizarlo independientemente de la manera en que esté embalado.

Bruselas, 18 de septiembre 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un mercado único para la Europa del siglo XXI»

COM(2007) 724 final

(2009/C 77/03)

El 20 de noviembre 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 Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un mercado único para la Europa del siglo XXI»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2008 (ponente: Sr. CASSIDY, copONENTES: Sres. HENCKS y CAPPELLINI).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 51 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen — Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE destaca la importancia de la Estrategia de Lisboa para contribuir a mantener los beneficios del mercado único, así como su desarrollo y consolidación.

1.2 Un mercado único que funcione correctamente, sea competitivo y favorezca la innovación es esencial para que Europa saque el máximo partido de la globalización, al mismo tiempo que salvaguarda sus niveles de bienestar. En este contexto, el CESE expresa su inquietud ante las recientes sentencias del Tribunal de Justicia Europeo en relación con el desplazamiento de trabajadores, cuyas repercusiones para el acervo comunitario en materia de política social está analizando ⁽¹⁾.

1.3 Con el fin de desarrollar el mercado único, el CESE destaca que es importante promover y aprovechar los resultados de la investigación científica e innovación, ayudar a los suministradores nacionales de tecnología a fomentar a escala europea tecnologías y productos innovadores, y promover la difusión y explotación transnacional de los resultados de la investigación. El mercado único es una herramienta esencial para la realización de la Agenda de Lisboa. Su objetivo es beneficiar a los consumidores, el crecimiento económico y el empleo mediante el desmantelamiento progresivo de las barreras a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, aunque muchas de ellas persistan. Los beneficios de una mayor integración son innegables.

1.4 El «paquete del estudio» del mercado único de la Comisión Europea constituye una buena base para reactivar este último, pero su éxito dependerá en gran medida de la capacidad y la voluntad de los gobiernos nacionales y de sus interlocutores sociales de asumir responsabilidades y poner en práctica los recursos necesarios para convertir esta proclamación de ideas en realidad.

1.5 La aplicación correcta y uniforme de la legislación y de las normas técnicas vigentes es uno de los retos de mayor envergadura. La evaluación del impacto, la reducción de las cargas administrativas y de los gastos que se derivan del cumplimiento de la normativa resultante de la fragmentación fiscal del mercado interior y una consulta más apropiada de los interlocutores sociales y de las partes interesadas, más concretamente de las PYME, son fundamentales, tanto para mejorar la comprensión de los objetivos de reglamentación como para señalar soluciones no reglamentarias.

1.6 Las pequeñas y medianas empresas contribuyen notablemente al funcionamiento eficaz del mercado único. En sus diversas formas, desempeñan un papel especialmente importante en el sector de servicios y son fundamentales en los compromisos sociales en los que se sustenta la economía de la UE. Tanto la «Small Business Act» como la Carta de las PYME reconocen la importancia que éstas tienen en los procesos decisivos y en las instituciones de la UE y los Estados miembros. El CESE, no obstante, opina que se debe prestar más atención al papel que desempeñan en la aplicación de las políticas, sobre todo en lo que se refiere a su contribución al logro de los objetivos de la política económica, ambiental y social.

1.7 El CESE destaca que el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización es un importante instrumento de solidaridad que ofrecerá a los trabajadores despedidos, debido a los cambios en las pautas comerciales globales, una ayuda concreta para encontrar otro trabajo. Aunque acoge favorablemente que el sistema se aplique a trabajadores de PYME, el Comité lamenta que no esté al alcance de los trabajadores autónomos, que estarán expuestos a esos mismos cambios.

1.8 El CESE exhorta a la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen una dotación de recursos suficiente para mejorar la aplicación de las normas del mercado único. También se deberían desarrollar iniciativas para garantizar sinergias entre la política del mercado único, la política de competencia y las políticas social y medioambiental, que son importantes para su buen funcionamiento.

⁽¹⁾ INT/416, R/CESE 1120/2008.

1.9 La Comisión y los Estados miembros deben velar por que las nuevas iniciativas reglamentarias, cuyo objetivo sea contribuir al buen funcionamiento del mercado único, tengan en cuenta tanto el impacto sobre la capacidad competitiva de las empresas europeas como sus consecuencias sociales y medioambientales. Para garantizar la coherencia y la seguridad jurídica de las empresas y los consumidores, así como para evitar nuevas iniciativas que sean contradictorias entre sí, debería preverse una «prueba de compatibilidad con el mercado único» ⁽²⁾ para las nuevas propuestas a escala nacional y de la UE y evaluarse sus repercusiones sociales y medioambientales.

1.10 Se debe ofrecer a los ciudadanos y las empresas un acceso fácil y asequible a la justicia, que incluya medios adecuados de recurso y mecanismos de resolución de conflictos. En este sentido, habría que mejorar el desarrollo de herramientas extrajudiciales de resolución de conflictos.

1.11 El CESE no puede sino acoger con satisfacción el objetivo de la Comunicación de 20 de noviembre de 2007 sobre los servicios de interés general (SIG), que tiene por objeto «la consolidación del marco de la UE aplicable a los servicios de interés general, como los servicios sociales y sanitarios, mediante soluciones concretas para problemas concretos, en su caso» y «una mezcla de acciones específicas por sector y tema».

1.12 Puesto que tanto la legislación primaria de la UE como los Tratados reconocen que los servicios de interés económico general (SIEG) en su conjunto forman parte de los «valores comunes» de la UE y contribuyen a su «cohesión social y territorial», las medidas sectoriales (que tienen en cuenta las características específicas de cada sector) deben combinarse con enfoques específicos por temas.

1.13 Al incorporar a la legislación primaria la distinción entre servicios económicos y no económicos, así como la necesidad de garantizar el respeto de los principios de funcionamiento comunes de los SIEG, el Protocolo sobre los servicios de interés general muestra cómo es ahora más importante que nunca aclarar los conceptos y los planes sometidos a examen para garantizar que tales servicios ya no dependen de un enfoque legislativo o judicial individualizado.

1.14 A pesar de los reiterados llamamientos del Parlamento Europeo para garantizar una auténtica seguridad jurídica para los servicios de interés social general, las propuestas recogidas en la Comunicación sobre los SIG se limitan a un conjunto de respuestas a «preguntas frecuentes», que sin duda serán útiles, pero que carecen de valor jurídicamente vinculante.

1.15 El CESE, por lo tanto, propone un enfoque multifacético y gradual, en el que se combinen los aspectos sectoriales con los temáticos para la adopción de iniciativas legislativas en caso necesario y/o la adaptación de los principios y condiciones a los diferentes sectores (enfoque transversal por temas).

⁽²⁾ Tal como solicita el Parlamento Europeo en su Resolución de 4 de septiembre de 2007 sobre la revisión del mercado único: supresión de los obstáculos y las ineficiencias por medio de una aplicación y un cumplimiento mejores [2007/2024(INI)].

2. Elementos principales de la Comunicación de la Comisión

2.1 El conjunto de medidas de la Comisión sometido a examen propone una serie de iniciativas que se apoyan en cinco documentos de trabajo y dos comunicaciones relativas, respectivamente, a los servicios de interés general y a la dimensión social del mercado único ⁽³⁾.

2.2 El CESE ha elaborado dictámenes sobre todos estos temas ⁽⁴⁾. Recientemente ha aprobado un dictamen de iniciativa sobre la dimensión exterior del mercado único y en la actualidad prepara otro sobre su dimensión social y ambiental ⁽⁵⁾.

3. Observaciones generales — Aplicación más efectiva

3.1 El Comité celebra que en la Comunicación COM(2007) 724 final se insista en que se asignen competencias a los consumidores y a las PYME para ayudarles a beneficiarse del mercado único y responder mejor a sus expectativas y preocupaciones. Por lo tanto, acoge con satisfacción que la política del mercado único preste especial atención a los ámbitos relacionados con los consumidores, como la energía, las telecomunicaciones, los servicios financieros minoristas y el comercio al por mayor y al por menor.

3.2 El éxito de la futura política del mercado único dependerá de la capacidad combinada de los Estados miembros y de la Comisión para mejorar su funcionamiento. El mercado único es un «trabajo en curso» y una responsabilidad compartida. Los Estados miembros deben identificarse más con él. Con frecuencia las autoridades nacionales incumplen sus responsabilidades de gestión al respecto, lo cual ocasiona nuevos obstáculos que socavan la confianza que aquel debería inspirar. Debería reconocerse más el importante papel de apoyo que tienen los interlocutores sociales.

⁽³⁾ El «paquete» de la Comisión de 20 de noviembre de 2007 esta formado, en primer lugar, por una Comunicación titulada «Un mercado único para la Europa del siglo XXI» [COM(2007) 724 final], que establece un conjunto de iniciativas para reposicionar el mercado único. Esta Comunicación se apoya en cinco documentos de trabajo internos, que llevan por título:

— «The single market: review of achievements» (El mercado único: examen de los logros) [SEC(2007) 1521]

— «Instruments for a modernised single market policy» (Instrumentos para una política del mercado único modernizada) [SEC(2007) 1518]

— «Implementing the new methodology for product, market and sector monitoring: Results of a first sector screening» (Aplicación de la nueva metodología de seguimiento de los productos, mercados y sectores: resultados de un primer control sectorial) [SEC(2007) 1517]

— «The external dimension of the single market review» (La dimensión exterior de la revisión del mercado único) [SEC(2007) 1519]

— «Initiatives in the area of retail financial services» (Iniciativas en el área de los servicios financieros al por menor) [SEC(2007) 1520].

Hay, además, otras dos Comunicaciones:

— Una Comunicación sobre los «Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo» [COM(2007) 725 final] y varios documentos de trabajo SEC(2007) 1514, SEC(2007) 1515, SEC(2007) 1516]

— Una Comunicación sobre «Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI» [COM(2007) 726 final].

⁽⁴⁾ CESE 267/2008, DO C 162 de 25.6.2008, CESE 1262/2007, DO C 10 de 15.2.2008, CESE 62/2008, DO C 151 de 17.6.2008.

⁽⁵⁾ CESE 481/2008, DO C 204 de 9.8.2008 e INT/416, R/CESE 1120/2008.

3.2.1 La Comisión se propone dar mayor prioridad a una aplicación correcta. Hay que crear instrumentos para mejorar los resultados de la legislación en la práctica. Son decisivas al respecto una transposición oportuna y correcta de la legislación comunitaria y la simplificación administrativa. La correcta transposición de la Directiva relativa a los servicios es especialmente importante para alcanzar sus objetivos de empleo y crecimiento.

3.3 Ofrecer soluciones fáciles y rápidas a los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos y las empresas en el mercado único ha de seguir siendo una prioridad. Solvit es una herramienta particularmente útil pero, por desgracia, «infrautilizada», debido a la falta de conocimiento del sistema y de su utilidad y de los recursos adecuados, sobre todo a escala nacional. Se recomienda encarecidamente el lanzamiento de iniciativas para remediar esta situación, incluida la adopción de medidas para garantizar los recursos suficientes en los centros Solvit, tanto humanos como financieros, al igual que la aplicación de iniciativas dirigidas a ampliar su alcance.

3.4 El CESE apoya la intención de la Comisión de racionalizar y acelerar los procedimientos de infracción dando prioridad a los casos que presenten el mayor riesgo y que sean económicamente importantes, sin comprometer la eficacia de los elementos de disuasión existentes.

3.5 Queda mucho por hacer en materia de vigilancia del mercado de los productos producidos localmente y los productos importados. El deber correspondiente incumbe tanto a las autoridades de los Estados miembros como a la Comisión Europea.

3.6 El CESE echa en falta una mayor atención de la Comisión a la asistencia a las PYME, vinculando la política al respecto con los objetivos sociales y ambientales de la Unión Europea y, finalmente, la supresión de todas las barreras no arancelarias nacionales, entre ellas las que se oponen a la libre circulación de capitales y de trabajadores ⁽⁶⁾.

3.7 Más en general, sigue siendo fundamental que la Comisión continúe desempeñando una función importante como garante del Tratado y ejerza su derecho de iniciativa para que el mercado único funcione correctamente.

3.8 El CESE está de acuerdo en que es importante que se sigan realizando esfuerzos para reducir aún más los costes de la fragmentación fiscal del mercado único a través del fomento de normas comunitarias que apoyen el desarrollo de actividades transfronterizas y contribuyan a consolidar el mercado único.

⁽⁶⁾ «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Pequeñas y medianas empresas: la clave para lograr más crecimiento y empleo. Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME» (COM(2007) 592 final), disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0592:ES:NOT>

4. Legislar mejor

4.1 El CESE acoge con satisfacción el objetivo de garantizar un proceso de formulación de políticas más incluyente y el deseo de ampliar la intervención de los interesados. Es fundamental la realización una evaluación sistemática del impacto.

4.2 Al preparar la evaluación del impacto es esencial consultar a los interesados representativos. Por otro lado, las evaluaciones deben ser controladas por un órgano independiente y externo formado por expertos, sin olvidar a los grupos de usuarios finales de la legislación.

4.3 También se deben reducir las cargas administrativas sobre las empresas sin comprometer los resultados sociales.

4.4 Para garantizar la coherencia y la seguridad jurídica de las empresas y los consumidores, y evitar nuevas iniciativas que generen nuevas barreras, debería preverse una «prueba de compatibilidad con el mercado único» para las nuevas propuestas a escala nacional y de la UE, acompañada de una evaluación de sus consecuencias sociales y medioambientales ⁽⁷⁾. Los textos legales poco claros, a menudo mal aplicados e interpretados de forma diferente, crean contradicciones en la legislación comunitaria.

4.5 Es de la máxima importancia mejorar la información y los datos sobre la aplicación práctica de las normas sobre el mercado único. La Comisión debería adoptar una actitud más abierta revelando información sobre los Estados miembros que no cumplen sus responsabilidades y ayudando a la función de los interlocutores sociales nacionales haciendo que los informes nacionales sean más coherente y transparentes.

5. Dimensión exterior del mercado único ⁽⁸⁾

5.1 El CESE concuerda con la Comisión en que la globalización es una fuente formidable de dinamismo y competitividad y que el mercado único es un activo que debe utilizarse como trampolín para afrontar esos retos.

5.2 La liberalización del comercio se entiende acertadamente como primer pilar de la estrategia de la UE en este ámbito. Una conclusión ambiciosa de la Ronda de Doha y la finalización de las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio de gran alcance iniciadas en el marco de la Comunicación «Una Europa Global» servirán para medir el éxito de la UE.

5.3 Las cuestiones de reglamentación y de normas técnicas determinan en medida cada vez mayor la capacidad de las empresas para actuar en la escena internacional. Las organizaciones europeas de normalización, como CEN, Cenelec y ETSI, en colaboración con organizaciones de consulta, tales como Normapme ⁽⁹⁾, deben velar por que estas normas técnicas sean accesibles a todas las empresas, especialmente las pequeñas, en toda la UE y en los países en desarrollo.

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen CES 794/2007.

⁽⁸⁾ CESE 481/2008, DO C 204 de 9.8.2008.

⁽⁹⁾ Organización Europea del Artesanado y de las Pequeñas y Medianas Empresas para la Normalización.

5.4 Con razón, la Comisión insiste en la necesidad de una mayor cooperación, equivalencia y convergencia internacionales en materia de reglamentación. El objetivo a largo plazo ha de ser «una prueba, una norma técnica, aceptada por todos».

5.5 La legislación de la UE debe preservar la competitividad. Unas cargas excesivas sobre las empresas de la UE no se ven compensadas por la aceptación internacional de las normas técnicas de la UE. La cooperación en materia de reglamentación con los países asociados no tendrá éxito sin un espíritu de innovación y de apertura a otros enfoques.

5.6 El CESE celebra el compromiso de proceder a una evaluación comparativa de la reglamentación de la UE con las buenas prácticas internacionales, especialmente las de los principales socios comerciales. Tal evaluación comparativa debería incluirse sistemáticamente en la evaluación de impacto de la UE y ésta debería estar abierta a la cooperación en materia de reglamentación con los socios comerciales importantes. La UE debe aceptar oficialmente las normas técnicas internacionales reconocidas para la evaluación de la conformidad.

5.7 Deben fomentarse iniciativas de la UE para asumir a escala mundial una posición de liderazgo en la formulación de reglas y la elaboración de normas técnicas internacionales de base científica y elevada calidad para los productos industriales y alimentarios. Las normas técnicas comunes deberían ir acompañadas de unos objetivos de reglamentación comunes. Por lo tanto, el Comité recomienda centrar más la atención en los acuerdos bilaterales y en las redes de reguladores internacionales.

5.8 La UE debe seguir apoyando el libre comercio, ofreciendo al mismo tiempo un nivel adecuado de vigilancia del mercado, como protección contra la importación de productos inseguros. No obstante, la Comisión debe velar por que no se abuse de estas medidas y nuevos sistemas de normas técnicas privadas con afán proteccionista ⁽¹⁰⁾.

6. La dimensión social del mercado único

6.1 El Comité apoya la opinión de que una dimensión social ayudará a mejorar el funcionamiento del mercado único, conforme a la estrategia de «crecimiento y empleo» y gracias a la gran importancia que esta pone en una economía saludable de las PYME.

6.2 Puesto que la integración del mercado de trabajo es la mejor salvaguardia contra la exclusión social, aprovechar mejor la población activa de Europa en unas sociedades en rápida evolución debe ser el núcleo del plan de la Comisión en términos de «oportunidades, acceso y solidaridad». La Comisión

debe colaborar con los interlocutores sociales para que esta idea se aplique especialmente a los grupos vulnerables, inmigrantes y minoritarios.

6.3 Para responder a los retos de la globalización, es decir, al cambio tecnológico y a la evolución de las realidades sociales y medioambientales, las iniciativas políticas deben orientarse a conseguir determinadas metas sociales mediante el aumento de las tasas de empleo y la creación de unas condiciones generales que favorezcan un gran crecimiento de la productividad.

6.4 La importancia de la integración de la «flexiguridad» ⁽¹¹⁾ en todas las políticas de la UE ha sido destacada por el CESE en un dictamen sobre el asunto ⁽¹²⁾. Las PYME, y especialmente los trabajadores autónomos, son fundamentales para el funcionamiento eficaz de unos mercados de trabajo flexibles. Con este fin, es necesario comprender mejor el papel de las PYME en relación con la provisión de la política social.

7. Un mercado único impulsado por la innovación

7.1 Con el ánimo de desarrollar el mercado único, el CESE resalta la importancia de promover y extraer provecho de la investigación científica y los resultados de la innovación, ayudando a los suministradores nacionales de tecnología a fomentar en el ámbito europeo los productos y tecnologías innovadores, así como a apoyar la divulgación y la explotación transnacional de los resultados de la investigación. La calidad del mercado único puede influir mucho en la capacidad innovadora de Europa. Se requiere una coordinación de esfuerzos a escala europea en I+D entre «agrupamientos» de PYME, grandes empresas, institutos de investigación, universidades y el nuevo Instituto Europeo de Innovación y Tecnología.

7.2 El progreso hacia la implantación de un sistema de patentes más competitivo en términos de costes y de seguridad jurídica es fundamental para la capacidad de innovación de Europa. Ello incluye avanzar hacia un sistema de patentes con jurisdicción común para Europa que ofrezca a todas las empresas la mayor calidad, rentabilidad y fiabilidad, así como una patente comunitaria que responda también a estos criterios y beneficie particularmente a las PYME. También se precisa una buena protección de los derechos de propiedad intelectual con medidas efectivas a nivel europeo e internacional contra la creciente lacra de la falsificación y la piratería.

7.3 La innovación en la administración de la política social debería incluir las diversas organizaciones de economía social (como las cooperativas), que pueden aproximar la prestación de servicios a las comunidades de usuarios, con una supervisión reglamentaria adecuada.

⁽¹⁰⁾ OMC, Informe sobre el Comercio Mundial 2005 «Análisis de los vínculos entre el comercio, las normas y la OMC», en http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report05_s.pdf.

⁽¹¹⁾ CESE 767/2008 (SOC/283), COM(2007) 359 final: «La flexiguridad puede definirse como una estrategia integrada para potenciar, a un tiempo, la flexibilidad y la seguridad en el mercado laboral».

⁽¹²⁾ CESE 999/2007, DO C 256 de 27.10.2007.

7.4 La nueva política del mercado único debe desempeñar un papel central en la creación de una economía mundial ecológicamente sostenible.

8. Política de protección de los consumidores

8.1 Una política equilibrada de protección de los consumidores es importante para el buen funcionamiento del mercado único. El CESE considera que los consumidores son fundamentales en la nueva visión de la Comisión sobre un mercado único verdaderamente incluyente. Se debe prestar más atención a la experiencia de los consumidores en el mercado, por ejemplo mediante la realización de evaluaciones de impacto o la inclusión de los intereses de los consumidores en la Agenda de Lisboa.

8.2 La atención debe centrarse en un mercado común que beneficie tanto a los consumidores como a las empresas y en el papel que puede desempeñar el sector de servicios en la economía, elevando la calidad y la confianza de los consumidores. Estos últimos deben tener un acceso real a los bienes y servicios ofertados en toda la UE, en tanto que las empresas han de poder ofrecer sus bienes y servicios en cualquier parte en la UE tan fácilmente como lo hacen en su mercado nacional. La armonización, junto con el reconocimiento mutuo, ofrece la base apropiada para esta situación de «todos ganan» ⁽¹³⁾.

9. Comunicación sobre «Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo» ⁽¹⁴⁾

9.1 El CESE ha expresado en varios dictámenes ⁽¹⁵⁾ su preocupación por la situación de inseguridad jurídica en relación con los SIG.

9.2 En la Comunicación se destaca el papel del protocolo específico sobre los servicios sociales de interés general anejo al Tratado de Lisboa («Protocolo sobre los servicios de interés general»), que, según la Comisión, tiene por fin crear un marco coherente que oriente la acción de la UE, proporcionando una base sólida para definir los servicios de interés general ⁽¹⁶⁾.

9.3 En cambio, la Comunicación sobre los SIG sólo hace referencia de pasada al nuevo artículo 16 del Tratado de Lisboa, sin extenderse sobre sus consecuencias, pese a que éste introduce un nuevo fundamento jurídico para los servicios de interés económico general (SIEG), confiando al Consejo y al Parlamento la tarea de establecer, por medio de reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, los principios y las condiciones necesarios para que los SIEG puedan cumplir su misión.

9.4 La aplicación efectiva del principio de prevalencia de las misiones de interés general, posibilitado ahora por el nuevo artículo 16 del Tratado de Lisboa, ayudará a reducir los recursos al arbitraje del Tribunal de Justicia.

9.5 El Tratado de Lisboa ofrece una serie de innovaciones, tales como el nuevo artículo 16 arriba mencionado y una referencia general a los SIG y a los servicios de interés general no económicos. Ayuda a reorientar la cuestión de los servicios de interés general dentro del ámbito de actuación de la Comunidad conforme al principio de subsidiariedad.

9.6 A juicio del CESE, el nuevo Tratado de Lisboa (artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —TFUE— y Protocolo sobre los SIG) es, por tanto, sólo el comienzo de un nuevo enfoque para lograr una mayor seguridad jurídica y una reglamentación más coherente de los regímenes de SIG nacionales y de la Comunidad.

9.7 El Protocolo sobre los SIG constituye un manual de reglas sobre los servicios de interés general, tanto económicos como no económicos, pero no hace ningún intento de resolver el problema de la distinción entre estas dos categorías.

9.8 Al incorporar a la legislación primaria la distinción entre servicios económicos y no económicos, así como la necesidad de garantizar el respeto de los principios comunes de funcionamiento de los SIEG, el Protocolo sobre los SIG muestra cómo es ahora más importante que nunca aclarar los conceptos y los regímenes objeto de examen, con el fin de ofrecer seguridad jurídica a las empresas y organismos encargados de gestionar estos servicios y a sus principales beneficiarios.

9.9 La Comunicación sobre los SIG propone «la consolidación del marco de la UE aplicable a los servicios de interés general, como los servicios sociales y sanitarios, mediante soluciones concretas para problemas concretos, en su caso» y «una mezcla de acciones específicas por sector y tema».

9.10 Esa actuación debe tener en cuenta naturalmente las características específicas de cada sector considerado. No obstante, puesto que el Derecho primario ha reconocido que los SIEG en su conjunto forman parte de los «valores comunes» de la UE y contribuyen a su «cohesión social y territorial», es necesario combinar las medidas sectoriales (que tienen en cuenta las características específicas de cada sector) con enfoques específicos por temas.

9.11 El CESE, por lo tanto, propone un enfoque multifacético y gradual, en el que se combinen los aspectos sectoriales con los temáticos para la adopción de iniciativas legislativas en caso necesario y/o la adaptación de los principios y condiciones a los diferentes sectores (enfoque transversal por temas).

⁽¹³⁾ Tal como se afirma en las conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 725 final.

⁽¹⁵⁾ CESE 427/2007, DO C 161 de 13.7.2007, CESE 976/2006, DO C 309 de 16.12.2006, CESE 121/2005, DO C 221 de 8.9.2005 y CESE 1125/2003, DO C 80 de 30.3.2004.

⁽¹⁶⁾ COM(2007) 725 final de 20.11.2007, apartado 3, página 9.

10. Situación específica de los servicios sociales de interés general

10.1 El CESE destaca la importancia de la Estrategia de Lisboa para contribuir a mantener los beneficios del mercado único, así como su desarrollo y consolidación.

10.2 La Comisión ha introducido el concepto de «servicios sociales de interés general» (SSIG), desarrollándolo en su Libro Blanco sobre los SIG, así como en dos comunicaciones ⁽¹⁷⁾ y en un «documento de trabajo interno» ⁽¹⁸⁾.

10.3 La Comunicación no propone una definición de estos SSIG y prefiere hacer una distinción entre dos grupos generales de tales servicios: en primer lugar, los sistemas legales y complementarios de protección social y, en segundo lugar, los «demás servicios esenciales prestados directamente a la persona».

10.4 El enfoque prudencial de la Comisión muestra lo difícil que es clasificar los SSIG, ya que éstos reflejan misiones específicas y muy variadas que están profundamente arraigadas en las preferencias colectivas nacionales e incluso locales.

10.5 Durante la consulta sobre el Libro Verde de 2003, la mayoría de los interesados del sector (autoridades locales, operadores, representantes de los usuarios) declaró tener la sensación de que aumentaba la inseguridad jurídica con respecto al corpus legislativo comunitario que les era aplicable, dadas sus características específicas, en particular en lo relativo a la autorización para prestar el servicio. Recalaron que quedaban en una «zona gris» que dificultaba la realización de su labor. Tal reacción, a su vez, tuvo los efectos siguientes:

- la Comisión puso en marcha un proceso de debate específico (con una comunicación, estudios, etc.),
- el legislador les excluyó en gran medida del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a los servicios ⁽¹⁹⁾,
- el Parlamento Europeo instó en dos ocasiones a aumentar la seguridad jurídica ⁽²⁰⁾.

10.6 La Comisión, sin embargo, no se ha adherido a este enfoque, que evidentemente contradice el de carácter sectorial que ella favorece, y ahora se propone limitar sus propuestas a un conjunto de respuestas a «preguntas frecuentes» y un servicio de información interactivo que sin duda será útil, aunque carecerá de valor jurídico vinculante.

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 177 de 26.4.2006, titulada «Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea», y COM(2007) 725 de 20 de noviembre, titulada «Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo».

⁽¹⁸⁾ SEC(2007) 1514 de 20.11.2007, titulado «Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest» (Preguntas frecuentes sobre la aplicación de las normas de contratación pública a los servicios sociales de interés general).

⁽¹⁹⁾ Véase el artículo 2, letras 1 y j) de la Directiva de servicios.

⁽²⁰⁾ Informe Rapkay de 14.9.2006 e informe Hasse Ferreira de 2007.

10.7 Para responder a los llamamientos en favor de la seguridad jurídica, entre otras cosas en virtud del artículo 16 del TFUE, que abre nuevas perspectivas en cuanto al papel y el lugar de los SIEG en la Unión Europea, incluidos los SSIG, es preciso continuar con el proceso de aclaración de conceptos y también los marcos comunitarios aplicables a las actividades de interés público.

11. Comunicación sobre «Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI»

11.1 El Comité acoge con satisfacción los objetivos enunciados en la Comunicación sobre «Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI» ⁽²¹⁾, que va dirigida a los ciudadanos de la UE, la sociedad civil y las empresas, incluidas las PYME, y se basa en los instrumentos fundamentales de Europa, como el mercado único, la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo y la Estrategia de desarrollo sostenible.

11.2 La transformación que están experimentando las sociedades europeas (UE 27 con 500 millones de ciudadanos, cambios demográficos, globalización, avances tecnológicos y desarrollo económico, entre otros cambios) podría brindar nuevas oportunidades de trabajo y requerir nuevas competencias, pero la adaptación al cambio sigue suponiendo un riesgo de desempleo y exclusión.

11.3 El CESE se pronuncia a favor de que la UE desempeñe un papel más destacado en la facilitación, anticipación y fomento de tales cambios estructurales, promoviendo al mismo tiempo los valores europeos a escala mundial. La Comunicación esboza una nueva «visión social que ofrezca oportunidades de éxito en la vida» para la Europa del siglo XXI y trata de completar la consulta finalizada el 15 de febrero de 2008. En el debate sobre los cambios sociales y sobre el concepto de una realidad social europea han participado, entre otros, la Oficina de Asesores de Política Europea (OAPE), los Estados miembros y las instituciones de la UE. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de que el análisis final de estos debates contribuya a la preparación de la nueva Agenda Social que debe presentarse en 2008 y que ha de tener en cuenta el nuevo marco institucional previsto por el Tratado de Lisboa.

11.4 Supuestos y observaciones generales

11.4.1 Evolución de las realidades sociales

Todos los Estados miembros están experimentando cambios rápidos y profundos y, en concreto, los europeos manifiestan ansiedad y preocupación por la generación futura (véanse también los dictámenes e iniciativas anteriores del CESE, el

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 final.

documento de la OAPE con una panorámica detallada de las tendencias sociales en curso y el Informe sobre la situación social 2007 de la Comisión Europea).

11.4.2 Una «visión social para Europa que ofrezca oportunidades de éxito en la vida»: aumento del bienestar gracias a las oportunidades, el acceso y la solidaridad

— Oportunidades: para empezar bien la vida, realizar el potencial propio de cada cual y explotar lo mejor posible las posibilidades ofrecidas por una Europa innovadora, abierta y moderna.

— Acceso: métodos nuevos y más eficaces para adquirir una educación, progresar en el mercado laboral, obtener una atención sanitaria y una protección social de calidad y participar en la cultura y en la sociedad.

— Solidaridad: estimular la cohesión y la viabilidad sociales, y asegurarse de que no se excluye a nadie.

11.4.2.1 El CESE concuerda con la Comisión en que no existe un enfoque único para toda Europa y en que los retos comunes exigen una actuación conjunta apoyada por la ciudadanía activa.

11.4.2.2 Combatir la exclusión social y mejorar el nivel de vida mediante la creación de oportunidades para las personas es esencial para sostener el crecimiento económico y reducir los riesgos de deficiencias en el sistema de bienestar. La confianza en todos los sentidos de la palabra es esencial para el progreso, la modernización y la apertura al cambio.

11.4.3 Ámbitos de actuación principales:

Para lograr los objetivos en términos de «oportunidades, acceso y solidaridad», la UE debe invertir en varios ámbitos:

- 1) **En el relativo a la juventud:** los nuevos cambios sociales y la nueva economía basada en la innovación y la tecnología exigen que se dedique más atención a la educación y las competencias; invertir en la juventud tiene un impacto positivo, tanto en el desarrollo económico como en la cohesión social. La Agenda de Lisboa ha situado la educación en el centro del sistema social y económico europeo al convertir el conocimiento en una palanca de competitividad para Europa en el contexto mundial.
- 2) **En el relativo a unas carreras que colmen las aspiraciones:** una economía y un mercado de trabajo dinámicos requieren unas normas laborales flexibles y unos estrictos criterios sociales (véase «flexiguridad»).
- 3) **En el relativo a una vida más larga y más sana:** la mayor esperanza de vida impone una carga a los sistemas de protec-

ción social, pero también crea nuevas oportunidades económicas en materia de nuevos servicios, bienes y tecnologías. La UE debería promover nuevas políticas sociales para aprovechar estas oportunidades y subsanar los fallos de los actuales sistemas de protección.

- 4) **En el relativo a la igualdad de género:** los nuevos modelos económicos inducen nuevos esquemas sociales. Por ejemplo, las políticas laborales deben adaptarse a los nuevos requisitos de igualdad de género. Algunas de las propuestas de la Comisión se refieren a las diferencias de retribución, al sistema fiscal y a las fórmulas de trabajo que favorezcan la vida familiar.
- 5) **En el relativo a la inclusión activa y la no discriminación:** las ampliaciones recientes han puesto de manifiesto las grandes diferencias económicas y sociales existentes entre Estados miembros y regiones. La Comisión Europea se propone fomentar una nueva política de cohesión basada en la aceptación de la diversidad, la inclusión activa, el fomento de la igualdad y la erradicación de las discriminaciones.
- 6) **En el relativo a la movilidad y la integración satisfactoria:** el mercado único ha producido una creciente movilidad de los ciudadanos, influyendo también en las PYME. Esto exige aplicar nuevos enfoques para toda la UE basados en la integración.
- 7) **En el relativo a la participación activa, la cultura y el diálogo:** estos aspectos desempeñan un importante papel en la cohesión social, a la vez que constituyen un activo económico relacionado con la innovación y el desarrollo tecnológico.

11.4.4 El papel de la UE

11.4.4.1 El CESE subraya que, aunque los Estados miembros son los que tienen la competencia principal en estas políticas, la UE y los interlocutores sociales desempeñan un importante papel en la dirección y el apoyo de las medidas y reformas conexas. El acervo comunitario es un instrumento de primer orden, sobre todo en lo que respecta a las políticas de ampliación y de cohesión, al Tratado de Lisboa y a la Carta de los Derechos Fundamentales.

11.4.4.2 El CESE suscribe las siguientes cinco estrategias definidas en la Comunicación:

- **Establecer marcos de acción política:** La UE ya ha declarado unos objetivos comunes, encaminados a lograr la armonización entre los Estados miembros, en forma de Estrategia de Empleo, Agenda de Lisboa y políticas sociales. Los esfuerzos deben centrarse ahora en alcanzar los objetivos y lograr que esos principios comunes sean operativos.

- **Mantener los valores de Europa y garantizar unas condiciones equitativas:** El marco jurídico europeo es fundamental para que las políticas nacionales se dirijan hacia los objetivos comunes.
- **Compartir las experiencias y las buenas prácticas:** El CESE comparte la opinión de la Comisión de que las buenas prácticas, el intercambio de experiencias, las evaluaciones conjuntas y los estudios *inter pares* de las innovaciones sociales deben integrarse en el gran debate político a escala nacional y europea. También deben participar activamente las instituciones de nivel nacional, regional y local, los interlocutores sociales y las ONG.
- **Apoyar las medidas locales, regionales y nacionales:** Las políticas de cohesión de la UE y los Fondos Estructurales han contribuido a reducir las diferencias de prosperidad y de nivel de vida en toda la UE. En los últimos años, estos instrumentos se han asociado más estrechamente con las prioridades de la política de «crecimiento y empleo» (para el período 2007-2013, se han invertido en nuevas competencias y en empresas innovadoras más de 75 millones de euros del Fondo Social Europeo). El CESE subraya que el Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización es un importante instrumento de solidaridad que debe ofrecer medidas activas para mitigar las consecuencias de la globalización en los grupos más vulnerables, así como en las empresas, incluidas las PYME. Por lo tanto, es crucial participar en el debate sobre el presupuesto de la UE después de 2013 para incluir los resultados de la consulta social.
- **Sensibilizar y crear una base de conocimientos sólida:** El CESE acoge favorablemente iniciativas como los Años Europeos de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007), del Diálogo Intercultural (2008) y de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010). Las fundaciones y agencias existentes, como la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, contribuirán cada vez más a informar a los responsables de la toma de decisiones, a la toma de conciencia y la promoción de una consulta sistemática (no sólo por vía electrónica). También el CESE, los grupos de expertos independientes, las organizaciones representativas y los institutos de investigación en los ámbitos de la UE y nacional se han de asociar a este proceso. El CESE se pronuncia a favor de una mayor participación de todas las partes interesadas en la concienciación y la mejora de calidad de los resultados obtenidos (suministro de datos fiables, estadísticas, indicadores comunes, sistemas de seguimiento, etc.) sobre cuestiones sociales.

Bruselas, 18 de septiembre 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 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo»

COM(2007) 708 final/2

(2009/C 77/04)

El 13 de noviembre 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 Europeo y al Comité de las Regiones — Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 15 de julio de 2008 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente las iniciativas de la Comisión destinadas a apoyar en mayor medida la creación y el crecimiento de las microempresas, así como la consolidación y el estímulo del espíritu empresarial, para ampliar la base de producción y empleo de la Comunidad, con vistas a una mayor competitividad y cohesión y una mejor economía del conocimiento, de acuerdo con los objetivos de la agenda revisada de la Estrategia de Lisboa.

1.2 El Comité aplaude la iniciativa destinada a crear una nueva estructura comunitaria de apoyo al microcrédito, pero considera insuficiente una simple acción de estímulo para los Estados miembros, dado que el sector no bancario, excluido de las directivas bancarias de la UE, tiene una base legislativa insuficiente en muchos Estados miembros y está regulado por disposiciones básicas muy divergentes.

1.3 En opinión del Comité, toda acción piloto de la microinversión socialmente responsable que aúne a las instituciones de microcrédito bancario en un sistema europeo en redes —aplicando los acuerdos de entendimiento MOU con las distintas instituciones y el apoyo de las asociaciones sectoriales— debería orientarse prioritariamente hacia aquellas partes «con pocas posibilidades de crédito bancario»:

- para el desarrollo de proyectos de trabajo real, productivo y digno;
- para potenciar y ampliar la base productiva, cooperativa y laboral, y
- para reactivar la capacitación del individuo, por medio de la aproximación, acompañamiento y valorización de las personas en riesgo de exclusión productiva, económica y social.

1.4 El Comité está convencido de que la aplicación de las nuevas tecnologías de forma innovadora al microcrédito puede incrementar, mediante un sistema de redes, el ámbito de acción de las microfinanzas, aumentar la competitividad y reducir los costes para los consumidores y los usuarios.

1.5 Del mismo modo, el Comité considera que una acción de apoyo al microcrédito debe ir acompañada de una acción de formación para los solicitantes, que facilite su desarrollo y éxito en el mercado, para evitar la exclusión social y realizar, cada vez mejor, los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

1.6 Pese a que comparte la opinión de que los cambios necesarios a nivel nacional de los aspectos institucionales y jurídicos de apoyo al microcrédito competen predominantemente a los Estados miembros y deberán ser puestos en práctica a través de los mecanismos del ciclo de gobernanza anual de la Estrategia de Lisboa, el Comité considera indispensable potenciar el sistema de referencia europeo, en particular:

- poner en práctica una red de acuerdos sobre inversiones socialmente responsables (MOU) entre el futuro Fondo Europeo del Microcrédito y las distintas instituciones de microcrédito de cada territorio para que el sistema del microcrédito en red se base en normas compatibles de solidez, solvencia, diversificación de la cartera de valores ⁽¹⁾, transparencia y lucha contra la usura;
- establecer un sistema comunitario de evaluación de las instituciones de microfinanciación (IMF) bancarias y no bancarias, a fin de mejorar la calidad, la fiabilidad, y la disponibilidad de información sobre los riesgos y los resultados gracias a la adopción de formatos comunes que permitan el diálogo y el intercambio de buenas prácticas, y que al mismo tiempo permitan la atribución con el tiempo de una marca europea MCI de calidad y visibilidad, para atraer capitales y aumentar la confianza de los posibles beneficiarios;
- activar instrumentos comunitarios de información y formación de los interesados en el microcrédito, tanto sobre las posibilidades y las modalidades de intervención como sobre las exigencias y las modalidades de presentación de proyectos de planes de empresa, sobre la base de un formato simplificado y armonizado, por parte de los posibles beneficiarios;

⁽¹⁾ Véanse los estudios del premio Nóbel Harry Markowitz sobre la correlación entre la diversificación de la cartera de valores, la reducción del riesgo y las compensaciones en las fluctuaciones del rendimiento de la inversión (*efficiency curve*) y los efectos estabilizadores del ciclo económico.

- establecer instrumentos comunitarios de formación permanente y de refuerzo de las capacidades para los directivos y los operadores de las IMF, sobre la base de unos conocimientos técnicos comunes, con objeto de responder a los cambios en el ámbito de las microfinanzas, a las nuevas exigencias de los usuarios y a la necesidad de bases comunes que faciliten el diálogo y el intercambio de buenas prácticas en un contexto europeo;
- crear un sistema europeo o una red de bancos de datos sobre la base de criterios armonizados, que permita la recogida y el tratamiento de datos normalizados sobre las transacciones efectuadas y los riesgos conexos, también con objeto de reducir los costes de evaluación de los riesgos inherentes a cada operación de microcrédito.

1.7 Por lo que se refiere a la propuesta de una estructura comunitaria de apoyo específico en el compartimento Jeremie del Fondo Europeo de Inversiones, el Comité considera que esta solución no permitiría ni dar una visibilidad óptima a la iniciativa —limitando, por otra parte, su papel a la coordinación de las distintas iniciativas existentes— ni añadir otras actividades a las actividades de asistencia técnica. Por consiguiente, el Comité considera que convendría crear un compartimento independiente, que pueda actuar como Fondo del Microcrédito.

1.8 Por otra parte, la financiación y la asistencia técnica aportadas por esta nueva estructura no deberían referirse solamente a las nuevas instituciones de microfinanciación (IMF) no bancarias, sino dirigirse a todas a fin de no introducir distorsiones en la competencia.

1.9 La Iniciativa comunitaria para el desarrollo del microcrédito debería incluir también el refuerzo del diálogo social y del diálogo entre los diferentes agentes de la sociedad civil, además de valorizar las redes europeas de intercambio de buenas prácticas, como la Red Europea de Microfinanzas, el Centro de Microfinanzas para Europa Central y Oriental y la Plataforma Europea de Microfinanzas.

1.10 En opinión del Comité, la iniciativa de las IMF debe impulsar el papel de las asociaciones empresariales con vistas a comprobar la fiabilidad y la competencia de los agentes, así como el desarrollo de un sólido potencial relacional y fiduciario en el apoyo y acompañamiento —también en materia de formación y asesoría— encaminado a incentivar la autonomía de los beneficiarios y reducir y simplificar las cargas administrativas, particularmente en la fase de elaboración de los planes de negocio.

1.11 La creación de un fondo del microcrédito, conectado de manera racional con las instituciones financieras, las administraciones estatales ⁽²⁾, las organizaciones del sector y los consorcios y cooperativas de garantía, puede convertirse en una importante experiencia para orientar la ingeniería financiera hacia modalidades de «gestión social» del crédito.

⁽²⁾ En muchos Estados, las administraciones locales y regionales apoyan el desarrollo de las PYME financiando a los consorcios y cooperativas de garantía.

1.12 Una visión social del crédito, que también puede sentar las bases para la creación de un fondo del microcrédito, está estrechamente vinculada a los principios de responsabilidad social de las empresas y al valor de más y mejor empleo.

1.13 El apoyo a la certificación medioambiental EMAS puede favorecer, mejor que otros instrumentos, un crecimiento social de las empresas y facilitar la divulgación consciente de un Fondo del Microcrédito.

2. Introducción

2.1 En abril de 2007 el Observatorio de las PYME indicó que el principal obstáculo a la innovación de productos y procesos, para las PYME europeas, era el acceso a la financiación, seguido de la dificultad de encontrar personal cualificado. En cambio, los problemas de las empresas más grandes se centran en los recursos humanos.

2.2 Las principales lagunas que se observan en el mercado son la falta de capitales iniciales, la escasez de oferta de fondos y la inadecuación de la demanda. La Comisión abordó estas cuestiones en su Comunicación «Aplicación del programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa: Financiar el crecimiento de las PYME —añadir valor europeo» ⁽³⁾, sobre la que el Comité se ha pronunciado en varias ocasiones ⁽⁴⁾.

2.3 En particular, el CESE señaló que «deberían intensificarse las políticas de ayuda a la creación y desarrollo de empresas, entre las que cabe citar: una reducción de los plazos y los costes que requiere la creación de una empresa, medidas para mejorar el acceso al capital de riesgo, programas de formación empresarial, medidas para mejorar el acceso a redes y servicios de utilidad pública y una red más amplia de servicios de ayuda a las pequeñas empresas» ⁽⁵⁾.

2.3.1 El Comité reitera lo ya expresado en anteriores dictámenes ⁽⁶⁾, en el sentido de que «también las cooperativas, empresas asociadas y mutualidades, así como empresas de nueva creación y microempresas innovadoras, pueden contribuir a aumentar la competitividad y el potencial de innovación en la UE».

2.4 Además, el Comité destacó que un «asunto de suma importancia es la facilitación del acceso a los mercados financieros» y que «debería alentarse a los bancos y a otros agentes financieros implicados, como los fondos de capital de riesgo, a adoptar una actitud más positiva con respecto a la asunción de riesgos» ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ COM(2006) 349 final de 29 de junio de 2006.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE 599/2007, DO C 168 de 20.7.2007, p. 1 (ponentes: VAN IERSEL y GIBELLIERI).

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE 982/2007, DO C 256 de 27.10.2007, p. 8 (ponente: FAES).

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE 1485/2005 sobre el «Programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)» (ponentes: WELSCHKE y FUSCO).

⁽⁷⁾ Véanse las notas 4 y 5.

2.5 La Comisión Europea anunció en otoño de 2007 el examen de una serie de iniciativas en favor de las PYME, como una iniciativa europea para la creación de una nueva estructura de apoyo al microcrédito ⁽⁸⁾.

2.6 En general, se reconoce que el microcrédito es un instrumento financiero con gran influencia en el espíritu empresarial, el desarrollo económico y la inclusión social productiva, pero que todavía adolece de numerosas carencias e imperfecciones, debidas a las dificultades para obtener inversiones en el capital inicial de la empresa, en particular cuando el solicitante está en el paro, es un inmigrante recién llegado, pertenece a una minoría étnica o reside en una región de la convergencia.

2.7 Otro problema lo plantea el hecho de que para las instituciones financieras existen economías de escala relacionadas con los costes fijos de las transacciones, como la recopilación de información, la evaluación y el seguimiento del préstamo. Esto es, sobre todo, cierto en el caso de la concesión de microcréditos a las actividades autónomas y a PYME que no son suficientemente transparentes y disponen de una capacidad limitada para facilitar información adecuada a la institución financiera.

2.8 De acuerdo con la definición internacional, el microcrédito es un préstamo de escasa cuantía —inferior a 25 000 euros en Europa ⁽⁹⁾ y a 100 000 dólares en Estados Unidos— destinado a personas con bajos ingresos, que no suelen tener acceso al crédito bancario porque su solvencia es insuficiente o porque los costes de gestión se consideran demasiado elevados ⁽¹⁰⁾. El crédito al consumo no se incluye en la definición del microcrédito.

2.9 El Comité comparte la opinión de la Comisión sobre el importante papel del microcrédito en la realización de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, así como en la promoción de la integración social, y considera esencial que se mantenga su función principal de fomento del crecimiento del trabajo autónomo y del desarrollo de las microempresas, sin transformarlo en una mera ayuda social.

2.10 El Comité considera que el microcrédito, en la UE, debe dar respuesta a los problemas planteados por las deficiencias del mercado, garantizando a los empresarios un acceso a la financiación necesaria para emprender o ampliar actividades económicamente productivas, también en el marco de la política de ayuda y cooperación al desarrollo ⁽¹¹⁾.

2.11 A escala comunitaria, el CIP —*Micro-credit Guarantee*, respaldado por el FEI ⁽¹²⁾— es un sistema de garantía del microcrédito concedido por instituciones locales a microempresas ⁽¹³⁾,

⁽⁸⁾ Ya en 1997, con el mecanismo de PYME-garantía, la Comisión organizó, junto con el FEI, el apoyo al microcrédito.

⁽⁹⁾ SEC(2004) 1156; Programa marco para la innovación y la competitividad (Decisión 1639/2006/CE).

⁽¹⁰⁾ Véase el sitio Web de Eurofi Francia: www.eurofi.net.

⁽¹¹⁾ Véase el Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo.

⁽¹²⁾ FEI: Fondo Europeo de Inversiones.

⁽¹³⁾ Para la definición de microempresa, véase la Recomendación 2003/361/CE.

pero en la actualidad no existe una normativa comunitaria específica sobre el microcrédito, excepto la que se aplica al sector del microcrédito bancario, sujeto a la legislación bancaria europea ⁽¹⁴⁾, aparte de las referencias al microcrédito que se hacen en distintos programas e iniciativas comunitarias ⁽¹⁵⁾.

2.12 Por lo demás, cada Estado miembro regula y gestiona el sector del microcrédito de forma diferente: sólo dos Estados miembros cuentan con una legislación específica que regula el sector no bancario de la microfinanciación ⁽¹⁶⁾, aunque existen normas contra los préstamos usurarios en otros cuatro Estados miembros ⁽¹⁷⁾.

2.13 El Consejo Europeo de primavera señaló, entre otros aspectos, que era de importancia inmediata «facilitar en mayor grado el acceso a la financiación, incluso a través de los instrumentos financieros existentes de la UE» ⁽¹⁸⁾ y «fomentar una mayor participación global de la población activa, y hacer frente a la segmentación con el fin de promover una integración social activa».

2.14 El Comité opina que un marco jurídico y de apoyo más extenso podría fomentar mejor la creación de nuevas empresas productivas y su consolidación, al evitar los riesgos de marginación y exclusión del sistema productivo, que pueden generar problemas sociales y delictivos como el recurso a la usura.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión formula dos líneas de acción:

- puesta en marcha de un plan de reformas, por parte de los Estados miembros, destinado a mejorar las condiciones del microcrédito en función de las circunstancias y de las prioridades nacionales, llegado el caso con ayuda comunitaria para determinar los objetivos cuantitativos y las mejores prácticas;
- creación de una nueva estructura comunitaria de apoyo al microcrédito, dentro de Jeremie, que ofrezca asistencia técnica y apoyo a la consolidación de los organismos/instituciones de microcrédito y realice acciones de difusión y comunicación adecuadas.

⁽¹⁴⁾ Directiva 2006/48/CE — Directiva sobre los requisitos de capital (DRC).

⁽¹⁵⁾ Véanse la iniciativa Jeremie y la iniciativa sobre crecimiento y empleo (Decisión 98/347/CE); el Programa plurianual para las PYME; el Programa marco para la innovación y la competitividad (Decisión 1639/2006/CE); el FEADER, Reglamento (CE) n° 1698/2005; y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (1927/2006/CE).

⁽¹⁶⁾ Francia y Rumanía. Además, el Reino Unido y Finlandia no disponen de una legislación específica, pero tienen en su ordenamiento algunas excepciones en la materia.

⁽¹⁷⁾ Bélgica, Alemania, Italia y Polonia.

⁽¹⁸⁾ 13 y 14 de marzo de 2008, punto 11.

4. Marco del desarrollo del microcrédito, en apoyo al crecimiento y al empleo

4.1 El microcrédito constituye una palanca para la inserción social y permite que las personas y las empresas económicamente débiles y excluidas del sistema bancario clásico accedan a los recursos financieros indispensables para la creación y el desarrollo de actividades generadoras de renta.

4.2 A escala comunitaria, el «*Small Business Act*» para Europa ⁽¹⁹⁾ —cuyo objetivo declarado es definir los principios y las medidas concretas para mejorar el entorno de las PYME europeas— debería permitir la identificación y supresión de los obstáculos que impiden liberar el potencial de las empresas de menor tamaño, mediante mayores esfuerzos de simplificación, un **mejor acceso al crédito** y normas adecuadas en materia de energía y medio ambiente.

4.3 El Comité considera que debería mejorarse la coordinación de los numerosos instrumentos activados a este respecto, valorando la experiencia adquirida por los instrumentos operativos en el pasado y en la actualidad en el ámbito del microcrédito que, como recuerda la propia Comisión Europea ⁽²⁰⁾, son los siguientes:

- la iniciativa Jeremie,
- las garantías en materia de microcrédito del programa CIP ⁽²¹⁾, la EMN y el MFC ⁽²²⁾ del programa de acción comunitario de lucha contra la exclusión social,
- las iniciativas del Fondo Social Europeo, y
- los programas de desarrollo rural del FEADER ⁽²³⁾.

4.3.1 El Comité considera que, a la hora de definir la nueva acción comunitaria para el microcrédito, convendrá tener debidamente en cuenta las experiencias positivas que se han registrado en la puesta a punto y en la aplicación plurianual concreta del Programa marco de microfinanciación UE-ACP de la DG Europaid.

4.4 La ingeniería financiera y el «Fondo Europeo del Microcrédito»

4.4.1 Las instituciones financieras europeas, desde principios de los años ochenta ⁽²⁴⁾, y sobre todo gracias a las reflexiones y sugerencias producto de los debates entablados en el marco de las «Conferencias Europeas del Artesanado y las Pequeñas

Empresas» ⁽²⁵⁾, han difundido y fomentado en los Estados miembros la cultura de la ingeniería financiera ⁽²⁶⁾.

4.4.2 La necesidad de poner en marcha de forma concreta líneas operativas que redujeran las dificultades de acceso al crédito y contribuyeran a organizar la ingeniería financiera, animó a la Comisión y al BEI, también bajo la presión de las organizaciones europeas de pequeñas empresas, a crear el FEI ⁽²⁷⁾, que, tras un primer breve paréntesis durante el cual prestó también apoyo a las redes de comunicación ⁽²⁸⁾, se ha centrado en apoyar —bajo distintas formas de garantía y, sobre todo, mediante acciones de ingeniería financiera— las medidas de apoyo destinadas a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (PYME).

4.4.3 Gracias a los programas plurianuales de la Comisión destinados a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y a la cooperación, y recientemente mediante el primer programa específico del CIP ⁽²⁹⁾, las acciones de ingeniería financieras se han desarrollado de la siguiente manera:

- la garantía fiduciaria de los préstamos concedida a «las cooperativas y los consorcios de garantía» («confidi», en Italia) de las PYME,
- la garantía de titulización ⁽³⁰⁾ de los fondos de riesgo de los consorcios de garantía,
- la garantía fiduciaria del capital concedida por medio del «crédito intermedio» ⁽³¹⁾,
- la inversión de capital riesgo, el apoyo a la ecoinnovación y la transferencia de tecnología, y
- la intervención de los inversores informales (*business angels*).

⁽²⁵⁾ 1990: Aviñón; 1994: Berlín; 1997: Milán.

⁽²⁶⁾ La **ingeniería financiera** se basa en el principio de que el apoyo financiero a los pequeños empresarios que desean emprender una nueva actividad o invertir en nuevos productos o procesos no puede limitarse a la relación entre el pequeño empresario y la institución financiera y que, habida cuenta de la función social de la empresa, conviene asociar a otros agentes, que asuman responsabilidades a distintos niveles y puedan repartir entre ellos los riesgos y los costes.

⁽²⁷⁾ **FEI: Fondo Europeo de Inversiones.** Creado en 1994, gracias al impulso de la DG XXIII de entonces (se trataba de la Dirección General encargada de apoyar a las pequeñas empresas y la artesanía, que participó también en la organización de las «Conferencias Europeas») y la DG II (Economía y Finanzas). En el momento de su creación, se dotó al FEI con mil millones de ecus aportados por el BEI, 800 millones de ecus proporcionados por la Comisión y 200 millones de ecus procedentes de las instituciones financieras europeas como cuota de participación en fracciones de dos millones cada una. Más de cincuenta instituciones financieras se adhirieron desde el principio a la iniciativa.

⁽²⁸⁾ Por ejemplo, el metro de Lille.

⁽²⁹⁾ CIP, programa específico 1: programa para la iniciativa empresarial y la innovación; programa específico 2: programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC); programa específico 3: programa «Energía inteligente — Europa».

⁽³⁰⁾ La titulización se realiza mediante la cesión de una parte o la totalidad del importe de la deuda de un consorcio de garantía (o de un banco) a instituciones financieras especializadas, a fin de permitir, en particular a los consorcios de garantía, que aumenten su capacidad de garantizar el crédito a las empresas.

⁽³¹⁾ La financiación intermedia se basa más en los flujos de capital que esperan las empresas financiadas que en garantías reales. Se puede aplicar de dos maneras: 1) deuda subordinada (préstamo con tipo fijo o indexado); 2) *Equity kicker* (el acreedor/inversor tiene derecho a una cuota porcentual del aumento del valor de la propiedad a que se refiere el préstamo). Los plazos para las financiaciones intermedias van desde los cuatro a los ocho años.

⁽¹⁹⁾ Véase también el Dictamen CESE 977/2008, ponente: Cappellini.

⁽²⁰⁾ Véase el anexo III al COM (2007)708.

⁽²¹⁾ CIP, Programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013).

⁽²²⁾ EMN, Red Europea de Microfinanzas; MFC, Centro de Microfinanzas para Europa Central y Oriental.

⁽²³⁾ FEADER: Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural.

⁽²⁴⁾ 1982: Año europeo de las pequeñas y medianas empresas y de la artesanía.

4.4.4 El CESE ha expresado en reiteradas ocasiones su satisfacción por las medidas adoptadas, sobre todo en los últimos quince años, por la Comisión, el BEI, y el FEI a fin de apoyar a las empresas de pequeño tamaño. El CESE reconoce la ampliación y modernización del apoyo financiero del grupo del BEI a las PYME ⁽³²⁾, **pero considera que podrían redoblar los esfuerzos, en particular por medio de programas definidos de común acuerdo con:**

- el BEI en lo relativo a los capitales y el FEI para las garantías fiduciarias,
- las instituciones financieras de los Estados miembros,
- las organizaciones representativas de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y
- los consorcios de garantía, que ya funcionan en un régimen de ingeniería financiera y conceden garantías fiduciarias que oscilan entre el 50 % y el 80 % del préstamo concedido a las empresas.

4.4.5 En los diferentes Estados miembros, se podría crear una red de «fondos de microcrédito» dotada con fondos rotatorios alimentados por el BEI y con garantías complementarias del FEI, que debería estructurarse a distintos niveles. A nivel regional (NUTS II) y provincial (NUTS III), la concesión de los préstamos podría tramitarse a través de los consorcios de garantía, cuando existan ⁽³³⁾. Éstos ya tienen una gran experiencia en materia de capital inicial y, con un fondo de riesgo adecuado garantizado por el FEI, podrían, a su vez, ofrecer una garantía fiduciaria.

4.4.5.1 Es necesario aclarar esta nueva propuesta en lo relativo a la creación del microfondo por parte del Grupo del BEI y la Comisión Europea. El propósito de esta iniciativa es apoyar a las instituciones que financian el microcrédito en toda Europa proporcionando tanto financiación (ayudas, préstamos, créditos intermedios o instrumentos de capital) como asistencia técnica. El FEI está procediendo a la creación de este microfondo con un capital inicial en torno a los 40 millones de euros (de los cuales 20 proceden del BEI) y, en opinión del CESE, debería gestionar el fondo en el futuro.

4.4.6 El microcrédito podría ser suficiente para adquirir material o equipamiento simple, necesario para el inicio de una actividad empresarial, o para renovar los equipamientos, algo que siempre es necesario en una microempresa ⁽³⁴⁾.

4.4.6.1 A juicio del Comité, se debería dedicar una atención especial al microcrédito dirigido a las mujeres empresarias. En estos casos se debería prestar mayor atención a la flexibilidad, a las modalidades y a los criterios de concesión del crédito, para afrontar condiciones objetivas de malestar social o psicológico que pueden agudizarse en casos de:

- pertenencia a minorías;
- situaciones familiares difíciles;
- tendencia a la autoexclusión social.

4.4.6.2 Las modalidades y la gestión de los microcréditos dirigidos al desarrollo de la actividad de las mujeres deberían tener en cuenta de forma predominante las prioridades de inserción y reinserción social y económica de las mujeres en el tejido productivo de la sociedad, teniendo en cuenta la necesidad de actuar contra el peligro de la falta de estima y de reforzar el desarrollo de la cultura empresarial y la capacidad de asumir mayores responsabilidades y riesgos.

4.4.7 El microcrédito debería brindar también una oportunidad a aquellos jóvenes que deseen emprender una actividad autónoma, pero que, a pesar de contar con una suficiente preparación profesional y verse animados por el deseo de convertirse en empresarios, no disponen de posibilidades económicas.

4.4.7.1 La primera garantía del préstamo —que en cualquier caso debe ser concedido por una institución financiera, bancaria o no— estará constituida por el equipamiento adquirido. Pero lo que incita a las instituciones financieras a adoptar un enfoque menos fiscal en la concesión del préstamo ⁽³⁵⁾ es el hecho de que exista un «Fondo Europeo del Microcrédito» dotado de recursos financieros y conocimientos técnicos que le permitan intervenir periódicamente, por medio del FEI, los consorcios de garantía y las organizaciones sectoriales para remediar las posibles insolvencias acumuladas, pero que también tenga la capacidad y la voluntad de promover las mejores normas de solidez, diversificación y mejora de la producción, la transparencia y la lucha contra la usura ⁽³⁶⁾.

4.4.8 Los estudios realizados sobre la insolvencia de las microempresas y de las pequeñas empresas en los últimos diez años, en los principales países europeos, revelan que los casos de insolvencia no superan el 4 % de los préstamos concedidos ⁽³⁷⁾. Eso significa que, dado que el porcentaje es inferior al 5 %, el **multiplicador** que puede utilizarse para garantizar el crédito concedido por la institución financiera **es igual a 20**.

4.4.9 Con un multiplicador igual a 20 y una garantía fiduciaria que cubra el 50 % de la insolvencia de cada deudor, un consorcio de garantía que disponga de un fondo de riesgo de un millón de euros podría garantizar préstamos hasta un total de 40 millones de euros a un gran número de empresarios ⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ La ingeniería financiera, al evitar a las instituciones financieras una buena parte del riesgo, les permite conceder préstamos más fácilmente y a menor coste, sobre todo a los empresarios nuevos y poco conocidos.

⁽³⁶⁾ Ya se incluyeron acciones conjuntas de bancos y asociaciones sectoriales encaminadas a mejorar la gestión financiera de las microempresas en los documentos de la primera conferencia europea del artesanado de 1990 en Aviñón y en la segunda conferencia de 1994 de Berlín. Este tema se desarrolló, en particular, gracias al sistema de «bancos populares alemanes» con las organizaciones sectoriales (ZDH).

⁽³⁷⁾ Véase FedartFidi UE, Federación europea de los consorcios de garantía de la artesanía, de los Estados en los que existe un sistema operativo de consorcios de garantía.

⁽³⁸⁾ El 5 % de 40 millones de euros son 2 millones, pero el consorcio de garantía sólo responde por el 50 % de la deuda no honrada, es decir, un millón de euros, de los que dispone en su propio fondo de riesgo. La titulización de este fondo de riesgo podría permitir a los consorcios de garantía la concesión de nuevos préstamos hasta un nuevo límite de 40 millones de euros.

⁽³²⁾ <http://www.eib.org/projects/publications/sme-consultation-2007-2008.htm>.

⁽³³⁾ El sistema de los consorcios de garantía está bien asentado en numerosos países europeos, y está presente y es activo en el ámbito de una Federación Europea.

⁽³⁴⁾ Las microempresas representan el 94 % de todas las empresas privadas no agrícolas en Europa.

4.4.9.1 El sistema de «consorcios de garantía», mediante la concesión de garantías, permitió en 2007 conceder financiación a las empresas artesanales italianas por un importe de cerca de seis mil millones de euros.

4.4.10 En la UE-27 se crean cada año alrededor de 500 000 nuevas empresas. El número de empresas que desaparecen cada año es ligeramente inferior ⁽³⁹⁾. El 99 % de las empresas creadas anualmente son PYME y, de éstas, al menos 240 000 sólo están constituidas por su propietario ⁽⁴⁰⁾.

4.4.11 Si retomamos el ejemplo citado en el punto 4.4.9, se podría, con un fondo de riesgo de un millón de euros, y gracias a la ingeniería financiera, garantizar, por medio de una Caja del Microcrédito, un préstamo de 25 000 euros a 1 600 pequeñas empresas.

4.5 La gestión social del crédito

4.5.1 Como ya se ha señalado, el crédito constituye uno de los instrumentos fundamentales para el desarrollo económico y social y la materialización de la «economía social de mercado».

4.5.2 Por este motivo, han venido surgiendo y ganando cada vez más espacio nuevas perspectivas que ya no perciben el crédito como una mera relación entre el cliente y el instituto financiero, sino como un instrumento de alto valor social derivado de su vinculación tanto con un mayor empleo —y más seguro— como con el desarrollo económico.

4.5.3 De estas nuevas perspectivas, más amplias, se deriva la necesidad de repartir entre varias partes los riesgos asociados a la concesión del crédito.

4.5.4 El reparto de los riesgos del crédito entre distintos entes:

- aumenta las garantías frente a las instituciones financieras,
- reduce los tipos de interés vinculados al crédito concedido, y
- facilita la concesión del préstamo al solicitante.

4.5.5 Atendiendo a su valor social, la concesión de un crédito debe subordinarse cada vez más y mejor al principio de la responsabilidad social de la empresa, y exige del empresario la preparación y la adhesión a los valores del desarrollo sostenible.

4.5.6 La certificación medioambiental EMAS ⁽⁴¹⁾ es más útil que otras certificaciones para servir de condición ligada a la función social del crédito, en el seno de un proceso de ingeniería financiera.

4.5.7 En estos últimos años, sólo algunas decenas de millares de empresas han podido aprovecharse de los instrumentos financieros comunitarios ⁽⁴²⁾. Existe, por tanto, una divergencia importante entre la fenomenología del problema y los resultados obtenidos. Esto induce a reflexionar sobre las posibilidades concretas de intervención por medio de sistemas que permitan una mayor participación de las instituciones financieras y la multiplicación de los resultados.

4.5.8 Los días 20 y 21 de noviembre de 1997, el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Luxemburgo, convocado con un solo punto en el orden del día: el empleo, puso en marcha tres iniciativas concretas para ayudar a las empresas a seguir siendo competitivas en los mercados y pidió a la Comisión que presentara propuestas para consolidar la economía e incrementar el empleo. Las tres iniciativas eran: el Plan de ayuda inicial del MET (Mecanismo Europeo para la Tecnología), la Empresa Conjunta Europea (ECA) y el Mecanismo de garantía PYME. Dos de estas tres iniciativas —la ayuda inicial del MET y el Mecanismo de garantía PYME— estaban destinadas a facilitar el acceso al crédito.

4.5.8.1 Al finales de 2005, más de 277 000 PYME ⁽⁴³⁾ se habían beneficiado del programa Crecimiento y empleo y del MAP (programa plurianual).

4.5.8.2 El «SME Guarantee Facility» es uno de los programas europeos más importantes orientados a las PYME ⁽⁴⁴⁾.

4.5.9 **Cuando se habla de capital riesgo** para las microempresas (23 millones de empresas en Europa) y pequeñas empresas (1,1 millón de empresas en Europa, de las que el 90 % son empresas individuales o sociedades de personas), **nos referimos únicamente al 5 % o 6 % de este universo.**

4.5.10 Por lo tanto, el Comité considera que es indispensable prever formas de apoyo al crédito que se dirijan también a las sociedades de personas, como es el caso de los instrumentos de ingeniería financiera, a fin de evitar que su aplicación siga siendo marginal e impida así a las microempresas y pequeñas empresas crecer en términos de cultura financiera.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ Fuente: Observatorio Europeo de las Empresas.

⁽⁴⁰⁾ En la UE, el 49 % de las microempresas no tienen asalariados. Se trata de empresas individuales.

⁽⁴¹⁾ Véanse los Reglamentos 1836/93/CEE y 761/2001/CE.

⁽⁴²⁾ Documento de consulta sobre el programa comunitario en favor del espíritu de empresa y la competitividad de las empresas (2006-2010), DG EMPRESA, 2004, punto 118.

⁽⁴³⁾ Fuente: COM(2007) 235 final, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los instrumentos financieros del Programa Plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2006).

⁽⁴⁴⁾ A 31 de diciembre de 2005, el promedio de utilización de la ventanilla de garantías de préstamos se elevaba a un 67 %, el de los microcréditos al 66 %, y el de capitales al 65 %.

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 (diclorometano)»

COM(2008) 80 final — 2008/0033 (COD)

(2009/C 77/05)

El 10 de marzo de 2008, 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 (diclorometano)»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2008 (ponente: Sr. SEARS).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 El objetivo de la actual propuesta es modificar la Directiva 76/769/CEE del Consejo para incluir restricciones a la venta y el uso de diclorometano (DCM) cuando se utiliza como componente en decapantes de pintura para uso industrial, profesional y privado.

1.2 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).

1.3 El CESE reconoce las considerables dificultades, de índole científica y política, a que hace frente la Comisión para proponer y llegar a un acuerdo sobre una modificación proporcionada y eficaz en cuanto a los costes que, como exige la Directiva 76/769/CEE, servirá para preservar el mercado interior al mismo tiempo que garantiza un elevado nivel de protección de la salud humana y el medio ambiente.

1.4 El CESE está de acuerdo en que existen pruebas concluyentes de que, cuando se producen altas concentraciones de vapores como resultado de la elevada volatilidad del DCM, estas pueden ocasionar la pérdida de consciencia y la muerte. Estas situaciones vienen ocasionadas por prácticas industriales poco adecuadas, entre ellas una ventilación insuficiente. Menos concluyentes son las pruebas de que, cuando usan ocasionalmente estos productos en el ámbito doméstico, los usuarios se exponen a importantes riesgos. Por este motivo, la propuesta de prohibir las ventas resulta desproporcionada, y dados los riesgos conocidos, aunque hasta ahora no cuantificados, de los productos y procedimientos alternativos, es poco probable que dicha prohibición produzca una reducción global de la tasa de accidentes registrados, que es bastante baja.

1.5 Asimismo, el CESE señala, como hicieron ya los consultores contratados por la Comisión, que los riesgos especiales del DCM no quedan totalmente cubiertos por los pictogramas existentes o las frases de riesgo y seguridad. Esta misma observación se aplica al riesgo de que son objeto los niños, normalmente en

el ámbito doméstico. Se trata de un fallo del sistema de etiquetado, y no de los productos o las personas implicados. Por este motivo, se hacen ciertas recomendaciones sobre el envasado y el etiquetado, a fin de rectificar esta situación.

1.6 También se señalan otros problemas, en particular la ausencia de los límites de exposición profesional acordados y de orientaciones o normas sobre unas buenas prácticas industriales. En este sentido se considera que el acto alemán TRGS 612 ofrece un excelente modelo.

1.7 Asimismo, se presentan una serie de observaciones de carácter general para su examen por la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros, en la esperanza de que pueda alcanzarse un acuerdo. De lo contrario, el resultado será una fragmentación del mercado interior y los usuarios, tanto en el lugar de trabajo como fuera de él, seguirán expuestos al riesgo.

2. Fundamento jurídico

2.1 Como se indicó anteriormente, 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 deroga 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.

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 las que ha existido un consenso y que 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) nº 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. No obstante, la presente propuesta de la Comisión consiste, en lugar de en una directiva, en una decisión con efecto inmediato. Por consiguiente, 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 entre en vigor el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH).

2.4 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» designadas por los Estados miembros y publicadas en cuatro listas prioritarias en entre 1994 y 2000, de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo.

2.6 Se ha evaluado, asimismo, una serie de sustancias no incluidas en las listas 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 DCM ha sido incluido en este apartado. Por una serie de variadas razones, determinados Estados miembros ya han restringido su uso —o tienen previsto hacerlo—, en particular como componente decapante de pintura. Otros Estados miembros consideran dichas medidas desproporcionadas, costosas y con posibles consecuencias desfavorables para los usuarios. Existen algunas pruebas —o falta pruebas suficientes— que corroboran ambas posturas.

2.7 El Consejo examinó por primera vez la Propuesta en su conjunto a principios de junio. Si se logra alcanzar un acuerdo durante los próximos meses, la Propuesta podrá seguir su curso previsto. De lo contrario, la Propuesta será rechazada. En tal caso, el mercado interno de los decapantes de pintura a base de DCM seguirá fraccionado, evolucionando hacia una mayor desintegración. Posteriormente, el DCM pasará a ser evaluado en su momento con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH), considerándose su uso como decapante de pintura como una de tantas vías de exposición que deberán examinarse. Lógicamente no está claro qué recomendación se emitirá finalmente ni cuándo.

3. Antecedentes

3.1 El DCM es un compuesto de hidrocarburo de bajo punto de ebullición alifático halogenado incoloro con un aroma levemente dulce. Durante muchos años se ha empleado como disolvente fuerte y poco inflamable principalmente en la elaboración de productos farmacéuticos, aerosoles y colas, así como en otras aplicaciones como decapantes de pintura, desengrasado de metales y disolventes de extracción para productos alimenticios.

3.2 Aunque considerado uno de los hidrocarburos halogenados de bajo peso molecular más seguros, el DCM debe emplearse con precaución. Figura en la categoría 3 de la clasificación de la Unión Europea de las sustancias cancerígenas, es decir, «sustancias cuyos posibles efectos cancerígenos en el hombre son preocupantes, pero de las que no se dispone de información suficiente para realizar una evaluación satisfactoria». Por consiguiente, debe ir acompañado de la frase R40 («posibles efectos cancerígenos»). Además, en la Directiva marco de política de aguas figura como sustancia prioritaria.

3.3 No obstante, más preocupante resulta su carácter de poderoso narcótico, depresivo del sistema nervioso central que puede desembocar en la pérdida de consciencia o en la muerte. Ello ha provocado una serie de accidentes, algunos mortales, generalmente vinculados con prácticas inseguras e importante sobreexposición, especialmente en el marco de operaciones industriales a tanque abierto o de un uso profesional a gran escala. Su uso en sistemas cerrados, cuando es factible, evita dichos riesgos.

3.4 Los niveles de producción de DCM en Europa (en plantas situadas en Alemania, Francia, Italia, España, Países Bajos, Reino Unido y Rumanía) disminuyen paulatinamente a medida que se va disponiendo de otras sustancias. De las 240 000 toneladas aproximadamente fabricadas actualmente en Europa, se exportan alrededor de 100 000 toneladas. Entre un 30 y un 50 % del volumen sobrante se emplea en la industria farmacéutica y entre un 10 y un 20 % se comercializa en forma de DCM puro como decapante de pintura. El DCM reciclado procedente de la industria farmacéutica da lugar a un volumen equivalente. La presente Propuesta se refiere únicamente al uso del DCM como decapante de pintura.

3.5 En la mayoría de los hogares se emplean decapantes de pintura esencialmente para conservar y decorar objetos de madera, metal, piedra o escayola así como superficies situadas tanto en el interior como en el exterior. Existen, además, una serie de mercados más especializados que abarcan la restauración artística, la eliminación de grafiti y la pintura de vehículos de gran envergadura como trenes o aviones.

3.6 Los decapantes de pintura se clasifican, de manera algo arbitraria, en tres categorías, a saber: industrial (uso *in situ* continuo y a gran escala); profesional (en diversos lugares por especialistas, constructores y decoradores) y privado (particulares que efectúan ocasionalmente labores de mantenimiento).

3.7 Resulta difícil determinar para cada grupo el número de incidentes que acaecen actualmente. Dado que los síntomas por sobredosis de DCM se asemejan a los de un ataque cardíaco, es posible que algunos de ellos no se identifiquen como tales. Con arreglo a los datos transmitidos a la Comisión por los consultores Risk & Policy Analysts (RPA), durante los últimos veinte años se produjeron en Europa entre tres y cuatro incidentes por año atribuibles al uso de decapantes de pintura a base de DCM, uno de ellos mortal. Los accidentes mortales se produjeron sobre todo en Francia (6), Alemania (6) y Reino Unido (5); los demás accidentes se concentraron en el Reino Unido (36),

Suecia (12) y Francia (6). En el sur de Europa sólo se ha registrado un incidente durante el período analizado por los consultores Risk & Policy Analysts (1930-2007); se trata de un fallecimiento en accidente laboral acaecido en España en 2007. Las condiciones climáticas y las prácticas laborales locales pueden ser significativas. Cuando hace calor, las ventanas permanecen abiertas, asegurándose una buena ventilación de manera que el riesgo es desdénable; en áreas de clima frío, suele ocurrir lo contrario.

3.8 Los accidentes acaecen con igual frecuencia en el ámbito industrial y profesional. La mayoría de los accidentes no mortales se produjeron como consecuencia del manejo por agentes considerados «profesionales». Los accidentes mortales se atribuyeron casi todos a la ventilación insuficiente y al uso inadecuado del equipo de protección individual, especialmente tratándose de grandes operaciones a tanque abierto.

3.9 Resulta imposible comprobar la existencia de un posible accidente mortal señalado por un consumidor (o profesional) en Francia en 1993 ya que se ha puesto en duda una prueba clave. Sólo se registró el fallecimiento de otro consumidor en los Países Bajos en 1960. Otros factores pueden resultar relevantes.

3.10 Naturalmente, existen alternativas a los decapantes de pintura a base de DCM. En general se clasifican en tres grupos, a saber, los decapantes físico-mecánicos (mediante sableado, raspado y granallado); «decapantes térmicos mediante pirólisis» (en hornos, sobre lechos fluidizados calientes o mediante sopletes o pistolas de calor) y los decapantes químicos (mediante disolventes muy potentes, incluido el DCM; líquidos o pastas corrosivas, generalmente muy alcalinos, o bien mezclas a base de ácido fórmico o peróxido de hidrógeno). Cada proceso puede funcionar y resultar preferible según las circunstancias. Todos presentan algún tipo de riesgo, debido ya sea a su impacto sobre las partículas, el calor, el fuego, las explosiones, la irritación de los ojos y de la piel o en función de la composición del producto que se esté decapando, especialmente cuando se trate de pinturas aplicadas antes de 1960. Cuando se trata de varias capas de pintura, de cien años o incluso más, aplicadas por ejemplo en inmuebles antiguos pero aún en uso, o también en propiedades muy solicitadas en el mercado, o bien en superficies muy delicadas que es preciso evitar dañar, es preciso utilizar diversas estrategias y recurrir en cierto modo a la experimentación.

3.11 No se dispone de datos sobre el porcentaje del mercado global correspondiente a cada una de las alternativas reflejadas en la clasificación o a los costes por metro cuadrado decapado. Se considera que el DCM es el disolvente de uso más frecuente, especialmente por parte de los particulares, junto con las aplicaciones a base de sosa cáustica también muy usuales. Comparar los costes resulta difícil incluso dentro del conjunto de los productos químicos. Al parecer, los decapantes de pintura a base de DCM suelen resultar más baratos que los productos competidores a igual volumen. Esta ventaja tiende a desaparecer si se tienen en cuenta los costes globales del equipo de protección (en caso de que se necesite) y de la eliminación de los residuos (en su caso).

3.12 Los costes globales dependen, además, del tiempo de aplicación. Los productos y procedimientos más lentos y menos perjudiciales aumentan los costes de los trabajos emprendidos y reducen los beneficios. Los disolventes de alto punto de ebullición

permiten cubrir superficies amplias en una sola aplicación pero tardan más en actuar. Para un particular, los tiempos de exposición de breve duración se sustituyen por otros más largos y potencialmente más inconvenientes en el ámbito doméstico (hay que poner en entredicho la suposición de los consultores de RPA de que los particulares son menos sensibles al factor tiempo «porque generalmente efectúan las operaciones de decapado de pintura durante su tiempo de ocio»). Para todos los usuarios pasarán a ser esenciales los métodos de trabajo y los cambios en los flujos de trabajo. Para un usuario industrial, cualquier cambio que suponga pasar a productos acuosos disminuye los gastos de ventilación pero aumenta enormemente los costes para minimizar la corrosión de los tanques y conducciones. Teniendo en cuenta todas estas variables, resulta extremadamente difícil predecir los efectos de cualquier restricción relativa a una de las opciones disponibles. En tales circunstancias, los consumidores corren especialmente riesgos sin que quede demostrado, habida cuenta del conflicto de opiniones existente en la esfera gubernamental, de que se escojan los productos o procedimientos alternativos realmente en función de sus intereses.

3.13 Una de las alternativas más usuales al DCM como decapante, la N-metil-2-pirrolidona (NMP), se ha clasificado recientemente como «Sustancia tóxica para la reproducción categoría 2» lo cual puede llevar a que se prohíba la venta de productos que contengan dicha sustancia a los particulares (aunque no a los usuarios profesionales o industriales). Otros disolventes, como el 1,3-dioxolano, son muy inflamables.

3.14 Los sistemas a base de ésteres dibásicos (DBE) —mezclas de dimetil-adipato, succinato y glutarato— actualmente parecen ser las alternativas más prometedoras, siendo escasos los indicios de que resulten peligrosos para la salud humana o el medio ambiente. El sulfóxido de dimetilo (DMSO) y el alcohol de benzilo también parecen ser relativamente seguros. Independientemente de que sus usuarios los consideren o no eficaces en cuanto a los costes, influyen muchos factores de manera que no se puede asegurar su uso generalizado como alternativa segura.

3.15 En general, resulta evidente que no existe ningún enfoque enteramente aceptable y que una acción inadecuada puede incrementar la tasa actual, relativamente baja, de incidentes registrados. La dificultad reside en encontrar una solución que satisfaga a todas las partes, en particular, a Estados miembros que cuentan con experiencias distintas y que defienden, de manera bastante razonable, posturas firmes.

4. Síntesis de la Propuesta de la Comisión

4.1 La propuesta de la Comisión tiene como objetivo proteger la salud humana y el medio ambiente al tiempo que preserva el mercado interior para el diclorometano, especialmente cuando se usa como componente esencial de decapantes de pintura para uso industrial, profesional y privado.

4.2 Mediante la Propuesta se pretende prohibir la venta de decapantes de pintura a base de DCM a los particulares y a los profesionales, salvo a aquellos que dispongan de una formación o autorización específicas expedida por las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate. La venta a instalaciones industriales solo será posible si se aplican determinadas medidas de protección, en particular, en materia de ventilación y

de empleo de equipo de protección individual. En todos los productos cuya fórmula contenga DCM deberá figurar de forma indeleble la mención «para uso exclusivo de profesionales» (y, por tanto, sólo de aquellos que dispongan de la correspondiente autorización).

4.3 No se comercializarán nuevos decapantes de pintura a base de DCM para su venta a los particulares o a los profesionales a partir de doce meses después de la fecha de entrada en vigor de la Decisión. Su venta a estos dos tipos de usuarios estará prohibida al término de un plazo adicional de doce meses.

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

4.5 La Propuesta incluye una exposición de motivos y un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (informe de evaluación de impacto). Para más información véanse los informes de evaluación de impacto elaborados por consultores externos a la Comisión (RPA, TNO) y los estudios sobre cuestiones específicas (Etvaread, sobre la eficacia de los retardadores de evaporación). A su vez, éstos fueron analizados por el comité científico competente (CCRSM). En la medida en que, pese a las preocupaciones que suscita, ninguna parte interesada ha considerado el DCM como sustancia prioritaria, no existe ningún informe de la Unión Europea sobre la evaluación de riesgos (siglas en inglés: RAR).

4.6 Algunos Estados miembros de la UE (y otros importantes mercados e socios comerciales como Suiza y los EE.UU.) han elaborado estudios para confirmar sus posturas específicas —y a menudo conflictivas— de carácter legislativo y político. Los sectores interesados han recabado datos sobre los posibles riesgos y beneficios comparados de los distintos productos y procedimientos; no es de extrañar que también ello resulte conflictivo. Los comentarios de las demás partes interesadas se recabaron durante la Semana Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, «Construyendo seguridad», de 2004, tras una conferencia de expertos organizada por la Confederación danesa de pintores. Según un informe de RPA de abril de 2007, la OEUC, la EMCEF y la CES todavía no han dado a conocer oficialmente sus opiniones.

5. Observaciones generales

5.1 El CESE reconoce las dificultades a que se enfrenta la Comisión a la hora de proponer una modificación proporcionada y eficaz en cuanto a los costes a la Directiva 76/769/CEE para el uso del DCM como disolvente en los decapantes de pintura. Hasta ahora, los incidentes registrados y verificados son relativamente poco numerosos. Cabe la posibilidad (o no) de que no todos los casos se hayan denunciado. La legislación en vigor no siempre se ha respetado y, por lo que se refiere al etiquetado, resulta inadecuada. Existen productos y procesos alternativos, pero que no se han evaluado y conllevan, todos ellos, riesgos. Las posiciones de los Estados miembros difieren entre ellas, y no faltan buenas razones para ello. No hay garantías de que el resultado final será favorable para ninguno de los grupos que probablemente se vean más afectados.

5.2 El CESE reconoce también que, debido a las obvias restricciones impuestas por los plazos, esta es la última oportunidad para introducir nuevas medidas con arreglo a la Directiva

objeto de modificación. Si los Estados miembros y el Parlamento Europeo no logran alcanzar una posición común, y la Decisión propuesta (o alguna variante) no se aprueba ni pasa a ser aplicada, no podrá adoptarse ninguna nueva medida hasta que los efectos del DCM, para todos sus usos, se evalúen con arreglo al Reglamento (CE) n° 1907/2006 (REACH).

5.3 El CESE está convencido de que, para proteger el medio ambiente y la salud de todos los usuarios, en el lugar de trabajo o fuera de él, este retraso es innecesario e inconveniente. El CESE lamentaría también enormemente cualquier fragmentación del mercado interior en torno a esta cuestión, o a cualquier otra. Debería ser obvio, para todas las partes implicadas, que es necesario encontrar la base para un acuerdo por el que se busque una gestión de los riesgos, y no simplemente sustituir un riesgo por otro.

5.4 En este sentido, el CESE señala que el DCM puede fabricarse, almacenarse, transportarse y utilizarse de manera segura en sistemas cerrados. El DCM no es inflamable, y no contribuye a la formación de ozono troposférico. No obstante, en sistemas abiertos, por ejemplo, en la utilización de decapantes de pintura, el DCM presenta claros problemas debido a su volatilidad (se evapora rápidamente), la densidad del vapor resultante (se acumula en el punto más bajo o allí donde la ventilación es inadecuada), y su carácter de narcótico (provoca la pérdida de consciencia y la muerte). Todos estos elementos suponen riesgos aun mayores para los niños. Además, el DCM está clasificado como sustancia cancerígena de categoría 3 y este riesgo potencial es el que domina en el etiquetado de los productos que lo contienen.

5.5 Tanto RPA como otros expertos han señalado que esto puede resultar engañoso e inadecuado para proteger debidamente a los usuarios, en el lugar de trabajo o fuera de él. La legislación actual no contempla frases de riesgo (R) o seguridad (S) ni pictogramas, como no lo hacen tampoco sus equivalentes del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos de las Naciones Unidas, que adviertan debidamente del riesgo de narcosis (y consiguientemente riesgo mortal) o, de manera más sorprendente, de los riesgos graves para los niños (que obviamente serían de aplicación en muchos productos y técnicas utilizadas en el ámbito doméstico).

5.6 La atención prestada al riesgo probable de cáncer, hasta ahora no demostrado, también puede resultar engañosa. En su dictamen sobre el informe del Etvaread sobre los retardadores de vapor, el CCRSM señaló que, para el fin investigado, el mecanismo metabólico de los ratones no es el mismo que el de los humanos, y por ello es poco probable que el DCM, sobre la base de las pruebas presentadas, sea cancerígeno. Las pruebas basadas en la utilización real del producto son escasas, y se siguen esperando los resultados de dos importantes estudios epidemiológicos de cohortes expuestas al DCM realizados en los EE.UU en otros sectores industriales. En la UE, las cohortes estudiadas pueden haber estado expuestas a otras sustancias cancerígenas conocidas, como el estireno. RPA no ha presentado pruebas de que existan riesgos reales derivados de la exposición al DCM utilizado en los decapantes de pintura. La frase de riesgo requerida (R68, «posibilidad de efectos irreversibles») no es la de mayor utilidad en estas circunstancias.

5.7 Asimismo, cabe señalar que las estadísticas de incidentes presentadas por RPA para el periodo 1930-2007 muestran claramente los riesgos de una sobreexposición al DCM, en general en condiciones de trabajo deficientes. No se recogieron los datos correspondientes a procesos y productos alternativos. No obstante, es posible cuestionar hasta qué punto estos datos pueden aplicarse también a la utilización por «profesionales» o «consumidores» en un ámbito doméstico. Las indicaciones sobre los efectos crónicos (a largo plazo) para la salud en el ámbito industrial pueden (o no) ser una indicación de los posibles problemas que pueden surgir a raíz de una exposición breve por parte de un particular; pero es más difícil establecer prorratas a partir de las estadísticas de accidentes, entre los que se cuentan quizás estos problemas.

5.8 Los estudios también han hecho hincapié en la falta de límites de exposición profesional coherentes aplicables en los lugares de trabajo en toda la UE. Estos límites varían considerablemente de un Estado miembro a otro para una misma sustancia (DCM por ejemplo), pero también entre sustancias diferentes (DCM y DBE o DMSO, por ejemplo). Los fabricantes deben asumir su deber de proteger a sus trabajadores, mientras que, para hacerlo posible, los legisladores deben proporcionar un marco regulador claro y coherente, sobre la base de datos concretos.

5.9 En este sentido, el CESE ha tomado nota, en particular, del documento elaborado por el Ministerio Federal alemán de Trabajo y Asuntos Sociales, en su versión de febrero de 2006, sobre las normas técnicas aplicables a las sustancias peligrosas (TRGS 612), en el que se contemplan alternativas a los decapantes de pintura a base de DCM. Podría ser un modelo a seguir para contribuir a garantizar la seguridad en el lugar de trabajo, y es un texto mucho más detallado que la actual propuesta de la Comisión.

5.10 En la mayoría de los casos habría que respetar la jerarquía de preguntas a que debe responderse en el texto mencionado: (a) *¿Puede, mediante la sustitución del producto, mejorar la seguridad del procedimiento?*; (b) *En caso contrario, ¿por qué motivo?* y (c) *¿Ha adoptado todas las medidas adecuadas para garantizar la seguridad en su lugar de trabajo?* Deberían reconocerse plenamente los riesgos potenciales de los productos y procedimientos alternativos, así como sus beneficios. Por encima de todo, debe hacerse una estimación de los efectos posibles de una decisión de suprimir una cantidad significativa de cualquier material del mercado; ¿cómo reaccionarán los usuarios, y permitirá su elección mejorar su seguridad personal?

5.11 Mencionemos el ejemplo de un Estado miembro en el que ya se han prohibido los productos a base de DCM, tanto para uso industrial como profesional. La prohibición se aplica a la venta de productos que contienen DCM, no al DCM en sí. Por consiguiente, sigue siendo posible confeccionar un decapante de pintura poderoso mezclando DCM con metanol *in situ*. El producto resultante es más barato, pero no tiene los agentes tensioactivos y los retardadores de vapor que incrementan tanto la eficacia como la seguridad de los productos elaborados de manera adecuada. Se trata, por consiguiente, de un efecto no deseado.

5.12 Como ya han señalado tanto RPA como la Comisión, en la práctica resulta difícil justificar o mantener la distinción entre diferentes categorías de usuarios. La única diferencia real es que las operaciones continuadas de alto rendimiento para

decarpar pintura, realizadas en un lugar único, requieren grandes tanques abiertos que contienen los agentes químicos en los que se bañan los objetos; por regla general, en las operaciones fuera de emplazamientos específicos no se utiliza este sistema de baño, por lo que no se requieren grandes tanques abiertos. Las instalaciones específicas están cubiertas por otras directivas, por ejemplo, la de emisiones de disolventes y la de calidad de las aguas residuales, que deberían aplicarse de manera rigurosa; por su parte, las operaciones fuera de las instalaciones específicas dependen en mayor medida del cuidado y el sentido común de cada usuario. Siempre que haya un empresario implicado, es obvio que debe cumplir su deber de tomar las precauciones necesarias para garantizar las mejores condiciones de trabajo posibles para sus trabajadores.

5.13 Asimismo, la categoría «profesional» debería dividirse en dos grupos: el de quienes trabajan permanentemente en operaciones especiales de limpieza (por ejemplo, limpieza de grafitis, restauración de fachadas, trenes y aviones) y el de quienes solo necesitan decapar pintura de manera ocasional (constructores, decoradores y «consumidores»), como paso previo, necesario pero que exige tiempo, para otra actividad más provechosa. Las necesidades, capacidades y puntos vulnerables de este último grupo parecen idénticas y deberían tratarse de manera equivalente.

5.14 Por último, se ha introducido una propuesta para entrenar y conceder licencias a determinados agentes, como una posible derogación que permita alcanzar un compromiso entre las diferentes posiciones. No obstante, resulta difícil equiparar el uso de decapantes de pintura a base de DCM con, por ejemplo, la supresión de amianto o la gestión de residuos nucleares, para los que una licencia es imprescindible. Dados los elevados costes de establecer y controlar un sistema de este tipo, es difícil imaginar que esta propuesta pueda satisfacer las necesidades de nadie.

6. Observaciones particulares

6.1 Teniendo en cuenta todo lo dicho hasta ahora, el CESE no considera que la propuesta actual sea proporcionada o que pueda, en sí misma, reducir el número de accidentes en el lugar de trabajo o fuera de él. A la vista de las importancias diferencias, políticas y de hecho, que existen entre los Estados miembros, deben evaluarse, y aplicarse sin más demora, otros enfoques.

6.2 Estos incluirían cambios en el envasado y etiquetado de los decapantes de pintura a base de DCM para minimizar el riesgo de accidentes y hacer hincapié en los peligros reales. Las ventas a las personas que no trabajan de manera permanente en el decapado de pinturas, ya sea en instalaciones específicas o fuera de ellas, deberían limitarse a un máximo de 1 L por envase y compra, y ello independientemente de que se trate de un profesional o un particular. Los envases deberían estar provistos de un cierre de seguridad para niños con arreglo a la definición establecida por los reglamentos y directivas existentes o futuros, a las normas EN-ISO 8317:2004 y 862:2005 o a unos y otras. Asimismo, sería útil que los envases tuvieran cuellos de botella estrechos para limitar el derroche, aunque la necesidad de decantar el contenido antes de la utilización con brocha limitaría su efecto. Por otra parte, los fabricantes deberían trabajar activamente para encontrar nuevos sistemas de producción más

seguros, para garantizar la viabilidad a largo plazo de estos productos. Las ventas al por mayor a los demás usuarios, para usos industriales o usos profesionales sistemáticos, deberían hacerse en cantidades no inferiores a 20 L. En tales circunstancias, los fabricantes y los proveedores deberían asumir su responsabilidad y garantizar que se ofrece información y formación suficiente para asegurar que el producto se utilizará y eliminará de manera segura independientemente de las condiciones de uso.

6.3 Deberían crearse, de manera urgente, nuevos pictogramas y frases de riesgo y seguridad para avisar del carácter narcótico del producto y de los riesgos para los niños, que complementarían a los que se utilizan ya en la actualidad. Para los decapantes a base de DCM (y otros productos con efectos similares), la formulación adecuada para todos los usuarios debería ser algo del tipo: «Sustancia narcótica: en concentraciones elevadas puede provocar la pérdida de consciencia y la muerte»; «No debe utilizarse en presencia de niños o adultos vulnerables»; «Evítese su uso en lugares cerrados: los vapores pesados producen asfixia». Estas formulaciones parecen justificadas a la vista de las pruebas existentes y responden a una necesidad real. Las frases no deberían perderse en una ristra de advertencias de menor importancia. Probablemente, una advertencia eficaz y un pictograma distintivo sobre la necesidad de proteger a los niños tendría más efecto que muchas advertencias más complicadas. En este sentido, la actual frase S2 («Manténgase fuera del alcance de los niños») no es suficiente.

6.4 También hay una clara necesidad de un conjunto de límites de exposición profesional estandarizados y coherentes entre ellos, aplicables en toda la UE, a fin de mejorar la seguridad en el lugar de trabajo. Sería un efecto útil del programa REACH en los años venideros.

6.5 Huelga decir que unas buenas prácticas de trabajo y el respeto de todos los controles existentes constituyen la clave de la gestión del riesgo, tanto en el lugar de trabajo como fuera de él. Fabricantes y vendedores comparten la responsabilidad de ofrecer buenos consejos y garantizar que tanto el público en general como otros usuarios esporádicos de materiales o procedimientos peligrosos puedan seguir sus recomendaciones. Los consejos en materia de seguridad y los equipos para garantizarla deberían fomentarse con el mismo entusiasmo y los mismos incentivos que se usan para los materiales en cuestión.

6.6 El enfoque del TRGS 612 alemán debería servir de base para los controles en toda la UE. Si es necesario, pueden añadirse consejos técnicos adicionales sobre la ventilación o el tratamiento de residuos. Las buenas prácticas deberían publicarse y compartirse.

6.7 Las investigaciones en curso en los EE.UU. sobre los efectos de la exposición a largo plazo al DCM deberían finalizarse lo antes posible, y los resultados deberían presentarse al CCRSM para su evaluación. Deberían examinarse las posibilidades de determinar qué grupos serían los apropiados para realizar este tipo de estudios en Europa.

6.8 Asimismo, debería llevarse a cabo una evaluación sistemática de los riesgos asociados al decapado de pinturas, de modo que todos los productos y procedimientos puedan analizarse sobre una base comparable. Esto permitiría entender mejor las características de su rendimiento y sus riesgos, y quizás haría posible que los usuarios, tanto en el lugar de trabajo como fuera de él, pudieran estar mejor informados y así elegir mejor. Sea como fuere, ningunas de estas propuestas debería retrasar la adopción de las medidas de control indicadas más arriba.

Bruselas, 17 de septiembre 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 modifican las Directivas 68/151/CEE y 89/666/CEE del Consejo en lo relativo a las obligaciones de publicación y traducción a que están sujetos determinados tipos de sociedades»

COM(2008) 194 final — 2008/0083 (COD)

(2009/C 77/06)

El 23 de mayo de 2008, 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 por la que se modifican las Directivas 68/151/CEE y 89/666/CEE del Consejo en lo relativo a las obligaciones de publicación y traducción a que están sujetos determinados tipos de sociedades»

El 21 de abril de 2008, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), ha nombrado al Sr. IOZIA ponente general y ha aprobado por 72 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba el contenido de la Directiva y considera que se trata de un paso más en la estrategia de simplificación administrativa prevista en la Comunicación *Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea*.

1.2 Es la continuación de los dictámenes positivos del Observatorio del Mercado Interior del CESE, que en numerosas ocasiones ha apoyado las iniciativas para la simplificación administrativa en el ámbito del Derecho de sociedades. Considera que tales iniciativas, al reducir los costes de las empresas, contribuyen notablemente a la competitividad de las empresas europeas, siempre que no afecten a la protección de los intereses de otras partes.

1.3 El CESE subraya que la propuesta objeto de examen, por la que se modifican las Directivas 68/151/CEE (Primera Directiva sobre del Derecho de sociedades) y 89/666/CEE (Undécima Directiva sobre el Derecho de sociedades), pretende simplificar y reducir las cargas administrativas en cuestiones delicadas, como son las obligaciones de publicación y traducción a que están sujetos determinados tipos de sociedades, que a menudo soportan la carga de unos costes desproporcionados y, en ocasiones, injustificados.

1.4 El CESE respalda las intervenciones propuestas, que se sirven de pequeñas modificaciones del acervo comunitario y que, además de reducir las cargas administrativas de las empresas, como demuestra la evaluación de impacto presentada, eliminan la posibilidad de que en el seno de la Unión aparezcan obstáculos injustificados a la libre circulación de bienes y servicios.

1.5 Así pues, el CESE valora positivamente tales medidas y apoya la solicitud del Consejo a la Comisión de que en el futuro se apliquen nuevas medidas para reducir las cargas injustificadas que aún existen en varios sectores y que, sin aportar valor añadido a los usuarios, perjudican a las empresas y reducen su capacidad de respuesta a los retos que plantea la actual competencia global.

1.6 El CESE recomienda a la Comisión que anime a los Estados miembros a continuar con la simplificación de los actos administrativos de las empresas y transfieran a Internet toda la información que, en virtud de la legislación y los reglamentos vigentes, ha de ser publicada.

2. Antecedentes

2.1 Tras una serie de verificaciones que comenzaron en 2005, la Comisión lanzó un programa de simplificación legislativa con el fin de reducir los costes y las cargas administrativas que soportan las empresas a consecuencia de las disposiciones legislativas vigentes, partiendo de la idea de que los costes inútiles constituyen un freno a la actividad económica de la Comunidad y menoscaban la competitividad de las empresas.

2.2 El 14 de noviembre de 2006, la Comisión presentó una Comunicación con el significativo título de *Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea* ⁽¹⁾ y el documento de trabajo *Medir los costes administrativos y reducir las cargas administrativas en la Unión Europea* ⁽²⁾. Ambas iniciativas ponían de relieve la necesidad de buscar beneficios económicos concretos para las empresas en aquellas circunstancias en las que la simplificación no produjera efectos negativos entre los usuarios de la información.

2.3 Tal orientación estratégica se vio reforzada posteriormente por un Programa de Acción, de marzo de 2007, para la reducción de los costes administrativos ⁽³⁾, programa que aún no se ha publicado en el Diario Oficial y que establece como objetivo reducir tales costes un 25 % antes de 2012.

⁽¹⁾ Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea, COM(2006) 689 final, DO C 78 de 11.4.2007, p. 9.

⁽²⁾ Medir los costes administrativos y reducir las cargas administrativas en la Unión Europea, COM(2006) 691 final.

⁽³⁾ Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea, COM(2007) 23 final.

2.4 En marzo de 2007 se aprobaron mediante un procedimiento acelerado varias propuestas con el objetivo de reducir las cargas administrativas, y el 10 de julio de 2007 la Comisión presentó una Comunicación que recoge las propuestas de simplificación en materia de Derecho de sociedades, contabilidad y auditoría ⁽⁴⁾.

2.5 En la reunión celebrada los días 13 y 14 de marzo de 2008, el Consejo Europeo invitaba a la Comisión a seguir por este mismo camino proponiendo nuevas propuestas de reducción ⁽⁵⁾.

2.6 En este contexto se sitúa la propuesta de Directiva objeto de examen, relativa a las obligaciones de publicación y traducción en el ámbito del Derecho de sociedades, que prevé la reducción o la eliminación de la obligación de facilitar cierta información que no aporte ningún valor añadido a los usuarios.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La Directiva sometida a examen, según la Comisión, persigue el objetivo de reforzar la competitividad de las empresas europeas reduciendo o eliminando las obligaciones administrativas que contemplan las disposiciones vigentes, que no responden a una exigencia de información de los usuarios y que, de hecho, para las empresas suponen un coste añadido inútil.

3.2 Supone la modificación de la Directiva 68/151/CEE (Primera Directiva) y de la Directiva 89/666/CEE (Undécima Directiva), en cuanto a la obligación de publicación y traducción en la constitución de determinados tipos de sociedad.

3.3 Por lo que se refiere a la Primera Directiva, establece una nueva obligación mínima respecto de lo previsto en el apartado 4 del artículo 3 de la Directiva 68/151/CEE sobre el Derecho de sociedades. El artículo modificado pretende eliminar algunas de las obligaciones actuales, como publicar en los boletines nacionales la información relativa a la constitución de la sociedad o publicar las cuentas anuales, que, según la legislación vigente, deben publicarse todos los años.

3.4 Esta simplificación no supone reducción alguna del valor añadido que reciben los usuarios, sobre todo en un momento en el que la información del registro mercantil —a la que los Estados miembros han de garantizar el acceso— puede consultarse en red mediante el uso cada vez más generalizado de los medios electrónicos.

3.5 Los Estados miembros deben facilitar el acceso electrónico a la información en orden cronológico y mantienen la facultad de establecer otras modalidades sólo cuando no supongan ningún coste añadido para la empresa.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión relativa a la simplificación del entorno empresarial en los ámbitos del Derecho de sociedades, la contabilidad y la auditoría, COM(2007) 394 final.

⁽⁵⁾ Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 13 y 14 de marzo de 2008, doc. 7652/08, Concl. 1.

3.6 Por lo que se refiere a la Directiva 89/666/CEE (Undécima Directiva) sobre el Derecho de sociedades, se modifica la práctica que impone la traducción de todos los documentos que figuran en el expediente, incluso cuando la empresa registra una nueva sucursal.

3.7 El artículo 4 de la nueva Directiva exige la publicación de los documentos en una lengua oficial de la Comunidad y considera suficiente que la traducción esté autenticada mediante un procedimiento reconocido por las autoridades de un Estado miembro. Tal autenticación ha de ser aceptada por todos los Estados miembros, que no podrán imponer más obligaciones formales que las previstas en los apartados 1 y 2, respetando así el objetivo de reducir al mínimo necesario los costes de traducción y autenticación.

3.8 Respecto de las anteriores, queda sin cambios el fundamento jurídico de la nueva Directiva, de forma que se mantiene el artículo 44, apartado 2, letra g) del Tratado. Por otra parte, la Comisión considera que se respetan y justifican los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

3.9 La Comisión señala que las modificaciones previstas y la evaluación de impacto han superado el análisis de una amplísima representación de las partes interesadas (110 procedentes de 22 Estados miembros). Este resultado positivo se ha publicado en la página Web de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios (DG MARKT).

3.10 El ahorro que la Comisión señala en el estudio de impacto debería rondar los 410 millones EUR anuales por la publicación de las cuentas anuales y unos 200 millones EUR por la publicación de los cambios introducidos en los registros. En cuanto a la reducción de costes por traducción y autenticación, sería de unos 22 millones EUR.

4. Observaciones generales

4.1 En numerosos dictámenes relacionados con el Observatorio del Mercado Interior, el CESE ha manifestado su respaldo a la simplificación administrativa en el marco de la iniciativa *Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea*.

4.2 Los dictámenes del Comité respaldan plenamente este programa, que supone una contribución concreta al aumento de la competitividad de las empresas europeas, pues reduce sus costes en lo relativo al Derecho de sociedades, que en gran medida parecen obsoletos y excesivos, sin que las intervenciones propuestas afecten a la protección de los intereses de otras partes.

4.3 El CESE subraya que este programa, dirigido a sectores delicados como son las obligaciones de publicación y traducción, no sólo reduce considerablemente los costes —como demuestra la evaluación de impacto—, sino que aumenta la credibilidad de la dimensión europea al eliminar de raíz toda tentación de interponer internamente obstáculos artificiales e injustificados a las normas de la libre circulación de bienes y servicios.

4.4 Observa que las iniciativas elaboradas hasta la fecha se adoptaron tras una cuidadosa valoración de los objetivos perse-

guidos, con gran atención a los principios fundamentales de subsidiariedad y proporcionalidad y una consulta exhaustiva a todas las partes interesadas.

4.5 Así pues, el CESE aprueba el contenido de esta Directiva, que, en su opinión, es un avance apreciable en una estrategia más amplia, y respalda plenamente al Consejo en la solicitud que dirige a la Comisión de intervenir en otras cuestiones y otros sectores en los que la simplificación se presente como medida necesaria para reducir las numerosas obligaciones que aún pesan sobre las empresas.

Bruselas, 18 de septiembre 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 y del Consejo por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo en lo que respecta a determinados requisitos de información de las medianas empresas y a la obligación de confeccionar cuentas consolidadas»

COM(2008) 195 final — 2008/0084 (COD)

(2009/C 77/07)

El 23 de mayo de 2008, de conformidad con el apartado 1 del artículo 44 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo en lo que respecta a determinados requisitos de información de las medianas empresas y a la obligación de confeccionar cuentas consolidadas»

El 21 de abril de 2008, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos y de conformidad con el artículo 20 y el apartado 1 del artículo 57 del Reglamento Interno, en su 447^o Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. CAPPELLINI y ha aprobado por 59 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con agrado que las exenciones previstas para las pequeñas empresas en la Cuarta Directiva en materia de Derecho de sociedades se amplíen a las medianas empresas, puesto que ello supone una reducción de los requisitos de información impuestos a estas empresas.

1.2 El CESE también acoge con satisfacción las modificaciones propuestas a la Séptima Directiva, ya que aclaran la interacción entre las reglas de consolidación de esta Directiva y las Normas Internacionales de Información Financiera.

1.3 El CESE valora particularmente que se respete el objetivo de simplificar la información financiera: los usuarios de las cuentas no sufren una pérdida de información significativa y las demás partes interesadas apenas quedan afectadas. La simplifica-

ción propuesta se basa en las necesidades de las PYME y de los usuarios de la información financiera.

1.4 Por el momento se carece de investigaciones y pruebas para definir las necesidades de los usuarios, que pueden variar de un Estado miembro de la UE a otro. Antes de introducir nuevos cambios en las obligaciones financieras de las PYME, debería analizarse la situación actual en cuanto a las opciones de las Cuarta y Séptima Directivas que se conservarán. Tales estudios deberían incluir: (a) la utilización de las opciones existentes; (b) los motivos alegados por los Estados miembros para explicar las opciones que han elegido, y (c) una revisión de si los Estados miembros han alcanzado sus objetivos.

1.5 Así pues, el CESE recomienda que se lleve a cabo una investigación en este ámbito que sirva de base para unas propuestas políticas razonables en el futuro.

1.6 Los requisitos contables fueron uno de los primeros aspectos de la legislación armonizados a escala europea. El CESE recuerda que es esencial hacer realidad el mercado común y subraya la importancia de que la armonización cree igualdad de oportunidades en la UE.

1.7 El comercio transfronterizo de las PYME está creciendo en la UE, por lo que está plenamente justificado que se desarrolle la armonización de los marcos y las normas de información financiera para apoyar este incremento del comercio y crear igualdad de oportunidades.

2. Antecedentes

2.1 En sus conclusiones, el Consejo Europeo de los días 8 y 9 de marzo de 2007 puso de relieve que es importante reducir la carga administrativa para impulsar la economía europea, especialmente si se consideran las ventajas que ello puede suponer para las pequeñas y medianas empresas.

2.2 Además, destacó la necesidad de un importante esfuerzo común de la Unión Europea y de los Estados miembros para reducir la carga administrativa mediante la simplificación de las normas de contabilidad de las pequeñas y medianas empresas. El fundamento legal de tales medidas sería el apartado 1 del artículo 44 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ⁽¹⁾.

2.3 Se ha determinado que los ámbitos contable y auditor son un área en la que cabe reducir la carga administrativa de las empresas dentro de la Comunidad ⁽²⁾.

2.4 Se puso especial interés en encontrar otras formas de reducir en mayor medida las obligaciones de información de las pequeñas y medianas empresas.

2.5 En anteriores ocasiones se introdujeron cambios para permitir a las empresas que entran en el ámbito de aplicación de las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE utilizar métodos contables conformes a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

2.6 En virtud del Reglamento (CE) n° 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativo a la aplicación de normas internacionales de contabilidad ⁽³⁾, las empresas cuyos valores están admitidos a cotización en un mercado regulado de alguno de los Estados miembros deben elaborar sus cuentas consolidadas de conformidad con las NIIF, y están, por tanto, exentas de la mayor parte de los requisitos de las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE. No obstante, la contabilidad de las pequeñas y medianas empresas dentro de la Comunidad aún se basa en estas Directivas.

2.7 Las pequeñas y medianas empresas están, con frecuencia, sujetas a las mismas normas que las grandes empresas, a pesar de que sus necesidades contables específicas rara vez se han

evaluado. En particular, el creciente número de requisitos de información constituye un motivo de preocupación para dichas empresas. Las normas de información extensiva originan una carga financiera y pueden inhibir la utilización eficiente del capital con fines productivos.

2.8 La aplicación del Reglamento (CE) n° 1606/2002 ha puesto también de manifiesto la necesidad de aclarar la relación entre las normas contables impuestas por la Directiva 83/349/CEE y las NIIF.

2.9 En los casos en que los gastos de establecimiento puedan tener la consideración de activo en el balance, el artículo 34, apartado 2, de la Directiva 78/660/CEE exige que dichos gastos se comenten en la memoria.

2.10 Las pequeñas empresas pueden quedar exentas de esta obligación de información, de conformidad con el artículo 44, apartado 2, de la misma Directiva. A fin de reducir la carga administrativa innecesaria, resulta oportuno hacer posible que las medianas empresas queden también exentas de esa obligación de información.

2.11 La Directiva 78/660/CEE establece que se indique la distribución del volumen de negocios por actividades y mercados geográficos. Aunque este requisito se impone a todas las sociedades, las pequeñas empresas pueden quedar exentas de él, de conformidad con el artículo 44, apartado 2, de la misma Directiva. A fin de reducir la carga administrativa innecesaria, resulta oportuno hacer posible que las medianas empresas queden también exentas de esa obligación de información.

2.12 La Directiva 83/349/CEE exige a cualquier empresa matriz que confeccione cuentas consolidadas, aun cuando la única filial o todas las filiales globalmente consideradas no presenten un interés significativo a efectos de lo dispuesto en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 83/349/CEE. Como consecuencia de ello, estas empresas quedan sujetas a lo previsto en el Reglamento (CE) n° 1606/2002 y, por tanto, deben elaborar sus estados financieros consolidados de conformidad con las NIIF. Este requisito se considera gravoso en el supuesto de que una empresa matriz sólo tenga filiales que no presenten un interés significativo.

2.13 Por consiguiente, procede permitir que se exima a una empresa matriz de la obligación de elaborar cuentas consolidadas y un informe consolidado de gestión, si las filiales de esa empresa matriz carecen de interés significativo, ya sea individualmente o en conjunto.

2.14 Toda vez que los objetivos de la Directiva sometida a examen, esto es, la reducción de la carga administrativa derivada de determinados requisitos de información de las medianas empresas y de la obligación de elaborar cuentas consolidadas

⁽¹⁾ DO C 325 de 24.12.2002, p. 35.

⁽²⁾ Proyecto de la UE relativo a una medición tendencial de los costes administrativos y su reducción, segundo informe intermedio, 15 de enero de 2008, página 37. Aún no se ha publicado el informe final (véase la nota a pie de página número 6 del COM(2008) 195 final).

⁽³⁾ DO L 243 de 11.9.2002, p. 1.

que recaer sobre ciertas empresas dentro de la Comunidad, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión o a los efectos de la Directiva, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado.

2.15 De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la Directiva sometida a examen no excede de lo necesario para alcanzar esos objetivos.

2.16 Procede, por tanto, modificar las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE en consecuencia.

3. Observaciones generales

3.1 El objetivo perseguido a través de la modificación de la Directiva 78/660/CEE (Cuarta Directiva en materia de Derecho de sociedades) ⁽⁴⁾ consiste en simplificar la presentación de información financiera para las medianas empresas ⁽⁵⁾ y en reducir las obligaciones a que están sujetas a este respecto desde una perspectiva a corto plazo. Los cambios darán lugar previsiblemente a una menor carga administrativa sin que se pierda por ello información relevante.

3.2 El objetivo perseguido a través de la modificación de la Directiva 83/349/CEE (Séptima Directiva en materia de Derecho de sociedades) ⁽⁶⁾ consiste en aclarar la interacción entre las reglas de consolidación de esta Directiva y las contenidas en las Normas Internacionales de Información Financiera.

3.3 Consulta y evaluación de impacto

3.3.1 La Comisión inició oportunamente el debate sobre la consecución de reducciones significativas en la carga reglamentaria que soportan las PYME en virtud de las Cuarta y Séptima Directivas en materia de Derecho de sociedades, junto con el proceso de consulta, teniendo presente el objetivo de garantizar el florecimiento de las PYME en el mercado único europeo. El problema de la carga reglamentaria que soportan las PYME está provocado, en todos los casos, por el hecho de que la reglamentación original fue concebida para grandes entidades empresariales. Tal reglamentación no es necesariamente aplicable a las PYME y a menudo supone una carga significativa en cuanto a administración y costes.

3.4 Simplificación basada en las necesidades de las PYME y de los usuarios de la información financiera

3.4.1 En los debates es importante centrarse no sólo en la «simplificación» de los requisitos de información financiera, sino también en la «relevancia» para las PYME, diferenciadas de las grandes empresas que cotizan en bolsa. El debate sobre la

simplificación tiende a reducirse a los costes, mientras que el debate sobre la relevancia se refiere a los beneficios de la información financiera, en especial para los usuarios y sus necesidades.

3.4.2 La simplificación de la Directiva sobre la contabilidad ha de tomar como punto de partida las verdaderas necesidades de las PYME y de quienes utilizan sus cuentas. Para que los informes financieros sean útiles y relevantes, estudiar a los usuarios y sus necesidades es fundamental para el desarrollo de un marco europeo de información financiera para las PYME. Se trata de usuarios diversos: instituciones financieras (calificación crediticia), autoridades públicas (impuestos, blanqueo de dinero, etc.).

3.4.3 También es importante recordar que las propias PYME utilizan mucha información financiera, por ejemplo, cuando actúan como proveedores y parte contratante de otras PYME, y es preciso valorar la situación crediticia.

3.4.4 En el contexto de la simplificación de las normas contables de las PYME es necesario realizar rigurosas evaluaciones de impacto que incluyan una valoración de los beneficios de la información financiera y las cargas de costes y administrativa. Dichas evaluaciones de impacto deberían estudiar los motivos para imponer en principio unas obligaciones de información financiera, además de los intereses de aquellas partes (transparencia, etc.) a las que se pretende proteger.

3.5 Armonización para crear igualdad de oportunidades en la UE

3.5.1 El comercio transfronterizo de las PYME está creciendo ⁽⁷⁾ en la UE, por lo que está plenamente justificado que se desarrolle la armonización de los marcos y las normas de información financiera para apoyar este incremento del comercio y crear igualdad de oportunidades. Ello puede exigir una reducción de las opciones y pasar a una armonización máxima, por ejemplo, en el ámbito de la publicación de la información financiera y el acceso público a ésta.

3.6 No debe haber normas internacionales de contabilidad obligatorias para las PYME

3.6.1 El proyecto del IASB para las PYME es resultado de las peticiones de los organismos de elaboración de normas internacionales, contables y otras partes interesadas de tener una alternativa a las NIIF. Aunque, en un principio, era reacio a aceptar el proyecto, el IASB se convenció de que la mayoría de estos interesados quería que saliera adelante, y sólo este organismo contaba con la credibilidad y la autoridad necesarias para establecer unas normas contables viables y de alta calidad. No obstante, el punto de partida del proyecto fueron las NIIF, desarrolladas para empresas que cotizan en bolsa.

⁽⁷⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre la importancia del mercado interior:

⁽⁴⁾ DO L 222 de 14.8.1978, p. 11. Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2006/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 224 de 16.8.2006, p. 1).

⁽⁵⁾ Las definiciones figuran en el artículo 27 (medianas empresas) de la Cuarta Directiva en materia de Derecho de sociedades.

⁽⁶⁾ DO L 193 de 18.7.1983, p. 1; Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2006/99/CE del Consejo (DO L 363 de 20.12.2006, p. 137).

— CESE 952/2006 sobre el tema «Una estrategia para la simplificación del marco regulador» (INT/296), DO C 309 de 16.12.2006, p. 18;

— CESE 89/2007 sobre el tema «Revisión del mercado único» (INT/332), DO C 93 de 27.4.2007, p. 25;

— CESE 1187/2008 sobre el tema «Medidas políticas para las PYME» (INT/390) (pendiente de publicación en el DO);

— CESE 979/2008 sobre el tema «Contratos públicos internacionales» (INT/394) (pendiente de publicación en el DO).

3.6.2 Las NIIF se crearon a partir de la información financiera de estas empresas, pensando en las partes interesadas. Como ya se ha señalado, la información financiera de las PYME suele ser para uso interno o informal (en las relaciones con proveedores, partes contratantes, instituciones financieras, etc.), más que por la obligación legal o de otra índole de informar a un grupo amplio de usuarios.

3.6.3 La aplicación obligatoria de las NIIF o de otras normas basadas en las desarrolladas para las empresas que cotizan en bolsa generaría una notable carga administrativa y unos costes financieros para las PYME que, probablemente, superarían todo efecto positivo. La estrecha relación entre las cuentas anuales y las declaraciones tributarias obligaría, además, a PYME de distintos Estados miembros a llevar dos tipos de informes financieros, algo que también aumentaría la carga administrativa.

3.7 Simplificación de las Directivas

3.7.1 Por lo que se refiere a las opciones de simplificación para las PYME de las Directivas contables —que, en general, son ampliaciones de las opciones actuales de que disponen las PYME en virtud de las Directivas—, es importante estudiar el resultado

de dichas opciones en los Estados miembros antes de introducir nuevas Directivas. El CESE recomienda, por otra parte, aplicar sistemáticamente el principio *only once* (sólo una vez) a todos los niveles ⁽⁸⁾.

3.7.2 Antes de introducir nuevos cambios en las obligaciones de información financiera de las PYME, debería analizarse la situación actual en cuanto a las opciones de la Cuarta y Séptima Directivas que se conservarán. Tales estudios deberían incluir: (a) la utilización de las opciones existentes; (b) los motivos alegados por los Estados miembros para explicar las opciones que han elegido y (c) una revisión de si los Estados miembros han alcanzado sus objetivos.

3.7.3 Uno de los principales problemas de la situación actual es el enfoque «de arriba abajo», que (a) crea cargas administrativas para las PYME, y (b) reduce la relevancia de los marcos y normas de contabilidad financiera para estas empresas. La futura revisión de la información financiera en la UE debería ocuparse de este problema adoptando un enfoque «de abajo arriba», pues se centraría en las necesidades de las PYME y otras partes interesadas y se basaría en el estudio de los usuarios y sus necesidades, como se ha señalado anteriormente.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las diferentes medidas políticas, al margen de una financiación apropiada, que pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas» (Dictamen exploratorio), INT/390. Este principio supone que las empresas no deberían estar obligadas a facilitar de nuevo la información que las autoridades ya hayan recibido por otras vías, y ello en todos los ámbitos (europeo, nacional, regional y local).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las inscripciones reglamentarias de los vehículos de motor de dos o tres ruedas» (Versión codificada)

COM(2008) 318 *final* — 2008/0099 (COD)

(2009/C 77/08)

El 18 de junio 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 inscripciones reglamentarias de los vehículos de motor de dos o tres ruedas» (Versión codificada)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 17 de septiembre 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 relativa al asiento del conductor de los tractores, agrícolas o forestales, de ruedas» (Versión codificada)

COM(2008) 351 *final* — 2008/0115 (COD)

(2009/C 77/09)

El 7 de julio 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 relativa al asiento del conductor de los tractores, agrícolas o forestales, de ruedas» (Versión codificada)

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 17 de septiembre 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 en materia de derecho de sociedades, relativa a las sociedades de responsabilidad limitada de socio único» (Versión codificada)

COM(2008) 344 *final* — 2008/0109 (COD)

(2009/C 77/10)

El 7 de julio de 2008, de conformidad con el artículo 44 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 en materia de derecho de sociedades, relativa a las sociedades de responsabilidad limitada de socio único» (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 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] relativo al certificado complementario de protección para los medicamentos» (Versión codificada)

COM(2008) 369 *final* — 2008/0126 (COD)

(2009/C 77/11)

El 7 de julio 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 Reglamento (CE) n° .../... del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] relativo al certificado complementario de protección para los medicamentos» (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 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 17 de septiembre 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 al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables»

COM(2008) 19 final — 2008/0016 (COD)

(2009/C 77/12)

El 3 de marzo de 2008, de conformidad con los artículos 175.1 y 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 2008 (ponente: Sr. RIBBE).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 105 votos a favor, 38 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción los planes de lucha contra el cambio climático del Consejo Europeo de 2007 que, entre otros, se aplicarán a través de la directiva objeto de examen.

1.2 El Comité apoya expresamente la declaración de la Comisión de que el objetivo de desarrollo de las energías renovables (en lo sucesivo, «ER») no sólo tiene sentido desde el punto de vista de la política de protección climática, sino que también tiene efectos positivos indudables en la seguridad del abastecimiento energético, las oportunidades de desarrollo regional y local, el desarrollo rural, las perspectivas de exportación, la cohesión social y las oportunidades laborales, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas y de los productores independientes de energía.

1.3 Por estos motivos, el CESE acoge con agrado la propuesta de Directiva y el objetivo del 20 % de energía generada a partir de fuentes renovables. Considera que las ER no sólo contribuyen a proteger el clima, sino que además constituyen un objetivo estratégico razonable de la política energética que conducirá a una mayor autosuficiencia energética y, por consiguiente, a una mayor seguridad del abastecimiento.

1.4 El objetivo de «reducir las emisiones de CO₂ en un 20 % para 2020», que será realizado con otras directivas⁽¹⁾, y el objetivo de «un 20 % de energía final procedente de las ER», que se pretende con la propuesta objeto de examen, están estrechamente relacionados y se complementan. Sin embargo, deben ser considerados objetivos independientes. Sobre todo porque algunas ER no siempre tienen repercusiones claramente positivas desde el punto de vista de la política climática (véase el punto 6 «Agrocombustibles»).

1.5 Dado que se ha reconocido que la reforma de nuestro sistema energético es necesaria y entrañará elevados costes de inversión, es preciso prestar atención a que los Estados miem-

bro conserven un elevado grado de flexibilidad, para que puedan intervenir a fin de conseguir los máximos beneficios, expresados en términos de protección climática y creación de empleo, con los costes mínimos.

1.6 El CESE destaca que está claramente a favor del desarrollo de ER y que es consciente de que, si se aspira a realizar los ambiciosos objetivos del Consejo (una reducción del CO₂ entre el 60-80 %, así como una mayor autosuficiencia energética), a medio y largo plazo se precisará un porcentaje claramente superior al 20 % establecido como objetivo para 2020.

1.7 El CESE observa que el objetivo estratégico de reemplazar parcialmente la gasolina o el gasóleo por agrocombustibles es una de las medidas menos eficaces y más caras de protección climática y que actualmente entraña una asignación extremadamente inadecuada de recursos financieros. El CESE no puede entender los motivos por los que precisamente se han de fomentar de manera más intensiva las medidas políticas más caras, que, además de no responder a razones económicas, tampoco responden a un elevado número de razones medioambientales y sociales (véase el punto 6). Por tanto, el Comité rechaza el objetivo separado del 10 % para los agrocombustibles.

1.8 El Comité aplaude que la UE tenga previsto establecer criterios de sostenibilidad para los agrocombustibles. Los criterios medioambientales formulados en la propuesta, sin embargo, no van suficientemente lejos, ni siquiera se mencionan las cuestiones sociales, por lo que la propuesta de directiva presenta en este punto una laguna completa⁽²⁾.

2. Introducción

2.1 La finalidad de la directiva examinada es establecer objetivos vinculantes para el desarrollo de ER. Se prevé para la UE una cuota global del 20 % del consumo total de energía en

(1) Véase el punto 3.5.

(2) El CESE ya dejó claro en su Dictamen sobre el tema «Informe sobre los biocarburantes», TEN/286 — CESE 1449/2007, DO C 44 de 16.2.2008, p. 34, y en su Dictamen sobre el tema «Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero/Transporte por carretera», NAT/354 — CESE 1454/2007, que era necesario establecer criterios de sostenibilidad medioambiental y social para los agrocombustibles.

2020 y para cada Estado miembro un objetivo vinculante mínimo del 10 % como cuota de biocarburantes ⁽³⁾ utilizados en el transporte ⁽⁴⁾.

2.2 El objetivo europeo del 20 % se realizará con la aplicación de objetivos individuales obligatorios que cada Estado miembro deberá establecer y que se recogen en una lista en el Anexo I, Parte A. Para ello, los Estados miembros deberán establecer en sus planes de acción nacionales objetivos para la electricidad, la calefacción/refrigeración y el sector del transporte/los agrocombustibles, así como las medidas correspondientes para realizar esos objetivos.

2.3 La directiva se apoya en las decisiones del Consejo Europeo de primavera de 2007. En ellas se argumenta que con la utilización de energías renovables se puede contrarrestar el cambio climático. Al mismo tiempo, no obstante, se observa que precisamente «*el sector de las energías renovables destaca por su capacidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la contaminación, de explotar las fuentes de energía locales y descentralizadas, y de fomentar unas industrias de tecnología avanzada y nivel mundial.*»

2.4 Según la Comisión, las fuentes de energía renovables son «*en gran medida autóctonas, no dependen de la futura disponibilidad de fuentes de energía convencionales y su carácter predominantemente descentralizado rebaja la vulnerabilidad de nuestras economías respecto a un abastecimiento energético volátil.*» Por tanto, la seguridad del abastecimiento es, junto con la protección climática, la innovación y el desarrollo económico, otra importante motivación de la Comisión.

2.5 La Comisión destaca que «*el desarrollo de un mercado de fuentes de energía renovables y de sus tecnologías también tiene efectos positivos indudables en la seguridad del abastecimiento energético, las oportunidades de desarrollo regional y local, el desarrollo rural, las perspectivas de exportación, la cohesión social y las oportunidades laborales, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas y de los productores independientes de energía.*»

2.6 La directiva no sólo establece los objetivos cuantitativos mencionados, sino que, entre otros, también regula

- la manera en que se calculará la cuota de energía procedente de fuentes renovables (artículo 5), incluida la cuestión de las importaciones,
- las garantías de origen (artículo 6 — artículo 10),
- el acceso a la red eléctrica (artículo 14),
- los criterios de sostenibilidad medioambiental de los agrocombustibles y su impacto real en el clima (artículo 15 y siguientes),

⁽³⁾ La propuesta de directiva utiliza oficialmente el término «biocarburantes». El CESE ha destacado en varios dictámenes los numerosos problemas medioambientales que originan estos «biocarburantes». Puesto que la sílaba inicial «bio» sugiere que se trata de un producto respetuoso del medio ambiente (compárese —en alemán— con agricultura «bio»lógica), el CESE prefiere utilizar en sus dictámenes el término más neutro de «agrocombustible» en vez de «biocarburante».

⁽⁴⁾ En la propuesta de directiva se afirma textualmente: «(...) se propone que cada Estado miembro consiga al menos una cuota del 10 % de energías renovables (sobre todo biocarburantes) en el sector del transporte para 2020».

- las condiciones marco de los sistemas nacionales de subvenciones para evitar las distorsiones de la competencia.

2.7 Con la aprobación de la nueva directiva se derogarán la Directiva 2001/77/CE relativa a la *promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad*, en la que se recoge la parte indicativa del 21 % «de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el consumo total de electricidad de la Comunidad en 2010», y la Directiva 2003/30/CE relativa al *fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte*, con la que se pretendía conseguir un porcentaje del 5,75 % para 2010.

3. Observaciones generales sobre los objetivos prioritarios y de política medioambiental de la directiva

3.1 En 2007, el Consejo Europeo de 2007 reiteró «*que los compromisos de reducción absoluta de emisiones son la espina dorsal de un mercado mundial del carbono y que los países desarrollados deben seguir tomando la iniciativa, comprometiéndose con una reducción colectiva del 30 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 en comparación con 1990, con vistas a reducir colectivamente sus emisiones entre un 60 % y un 80 % de aquí a 2050 en comparación con 1990.*»

3.2 La propuesta de directiva examinada es un elemento fundamental para la aplicación de esta decisión. El CESE acogió con satisfacción las conclusiones sobre el clima del Consejo Europeo y destacó que el ahorro y la eficiencia energética deben tener la máxima prioridad. El desarrollo intenso de las ER es inevitable, pues no sólo es necesario desde el punto de vista de la política de protección climática, sino que además será necesario para hacer frente a la previsible escasez de recursos fósiles a medio y largo plazo. Las rápidas subidas que actualmente se pueden observar en el precio de las energías fósiles contribuirán a hacer que muchas ER sean rápidamente más rentables.

3.3 El CESE acoge expresamente con agrado que la Comisión en su exposición de motivos no sólo aborde los aspectos climáticos, sino que además considere que las cuestiones de la seguridad del abastecimiento y de los puestos de trabajo tienen una importancia fundamental. En reiteradas ocasiones destaca la importancia que podrían tener las estructuras descentralizadas de abastecimiento energético, por ejemplo, para el potencial económico regional y las zonas rurales (puntos 2.4 y 2.5). El Comité opina lo mismo al respecto. No obstante, estima que es indispensable considerar las distintas estrategias sobre ER precisamente teniendo en cuenta estos aspectos y de manera más diferenciada que hasta ahora.

3.4 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que el liderazgo de Europa en el desarrollo y aplicación de ER es positivo desde el punto de vista de la política de protección climática y que, además, origina ventajas para Europa reforzando su competitividad. La propuesta de directiva es una clara señal de la política energética, medioambiental e industrial; también envía una señal a la comunidad internacional respecto a las negociaciones internacionales pendientes en materia de protección climática.

3.5 La «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020» (COM(2008) 17 final) y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero» (COM (2008) 16 final) establecen el verdadero «reparto de las cargas», es decir, las correspondientes contribuciones nacionales al objetivo europeo de reducción de un total del 20 % del CO₂.

3.6 El CESE estima que el objetivo de conseguir un porcentaje del 20 % de ER para 2020 es razonable desde el punto de vista político-estratégico y, además, factible en términos técnicos y económicos, ya que así se evidenciará la introducción de una política energética posterior a la energía fósil. También estima que se podrán realizar los distintos objetivos nacionales, sobre todo porque los Estados miembros tendrán toda una gama de opciones flexibles a su alcance (importación, participación en proyectos, etc.) Está claro que la reestructuración del sistema energético no será gratuita y que no podrá ser realizada sin cambios estructurales. No sólo es necesario invertir en instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, sino también en la construcción de centrales e instalaciones de almacenamiento de energía, para compensar las fluctuaciones en la generación de energía debidas a la insuficiencia del viento o de la radiación solar, así como en el desarrollo de conexiones eléctricas entre los Estados miembros de la UE. Haciendo hincapié exclusivamente en la producción de energía no se lograrán los resultados previstos.

3.7 Por ejemplo, Alemania fomenta la producción de electricidad procedente de energías renovables a través de su Ley de Alimentación Eléctrica, y su porcentaje nacional actual de electricidad renovable es del 15 %; Los costes adicionales, cubiertos por los consumidores de electricidad debido a unas tarifas con primas más elevadas, ascienden a unos 3 500 millones EUR anuales. Sin embargo, esta cifra no tiene en cuenta los beneficios económicos en términos de nuevos empleos, la prevención de daños medioambientales o nuevos ingresos fiscales.

3.8 Para que los costes incurridos en la consecución de los objetivos sean lo más bajos posibles, la directiva prevé que también se podrán conseguir los objetivos nacionales con medidas encaminadas a apoyar el desarrollo de ER en otros Estados miembros. También será posible importar electricidad procedente de ER, con garantía de origen. El CESE estima que esta disposición es, en principio, razonable. Sin embargo, apoya las peticiones de algunos Estados miembros para que se condicione este comercio a autorización, con el fin de evitar que las medidas de fomento de las ER financiadas por un Estado miembro ⁽³⁾ puedan ser utilizadas para ahorrar costes en otro Estado miembro.

4. Restricción de la flexibilidad en el desarrollo de las ER

4.1 El CESE estima correcto el enfoque de la Comisión de establecer un objetivo global para los tres sectores en los que las

ER desempeñarán un papel (en particular, la electricidad, la calefacción y refrigeración, y el sector del transporte), en vez de establecer tres objetivos separados. De esta manera, los Estados miembros tendrán libertad para decidir la manera en que combinarán las medidas en los tres sectores con vistas a realizar el objetivo global nacional.

4.2 Sin embargo, esta flexibilidad se verá seriamente menoscabada, ya que se establecerá un objetivo separado y vinculante aplicable a uno sólo de estos sectores, es decir la sustitución del gasóleo y la gasolina en el sector del transporte.

5. El papel particular que desempeñan los agrocombustibles en la propuesta de directiva

5.1 La Comisión confiere un papel especial a los agrocombustibles.

5.2 En muchos estudios publicados durante los últimos meses sobre los agrocombustibles se señala que la biomasa, al contrario que la energía solar, es un recurso limitado y que, inevitablemente, se producirán situaciones de competencia con las superficies para la producción de alimentos o la protección de la biodiversidad. El alcance de esta competencia sigue siendo objeto de debate. Por tanto, antes de que la política intervenga, es preciso hacer un análisis estratégico muy exacto sobre los ámbitos de aplicación y las modalidades de ER más razonables. Este análisis deberá ir precedido de una evaluación muy precisa de las repercusiones.

5.3 En una recomendación publicada en noviembre de 2007 sobre el uso de la biomasa para la producción energética, el Consejo científico del Ministerio de Agricultura de Alemania consideró que la energía solar y eólica asumirán a largo plazo un papel dominante entre las ER, sobre todo porque en comparación con la biomasa tienen un potencial claramente superior. Para ello menciona tres motivos:

- a) en el caso de la energía solar se pueden aprovechar terrenos que no compitan con la producción de biomasa para el sector alimentario; y estos terrenos podrían conseguir rendimientos energéticos claramente superiores a la bioenergía.
- b) La escasez mundial de terrenos agrícolas entraña una subida de precios de la bioenergía cuando suben los precios del petróleo; y consiguientemente también suben los precios globales de la agricultura. Esto implica que también aumentarán los precios de las materias primas necesarias en las centrales de bioenergía, mientras que precios más elevados del petróleo, carbón y gas simplemente hacen que la energía solar sea más rentable.
- c) En caso de escasez de terrenos agrícolas, una expansión a gran escala de la bioenergía entrañará forzosamente el cultivo en terrenos que hasta ese momento no hayan sido explotados con fines agrícolas (roturación de los pastizales, deforestación) o una mayor explotación de los terrenos agrícolas. Esto conllevará un aumento de las emisiones de CO₂ y de N₂O, con la consecuencia de que la expansión de producción de bioenergía a terrenos agrícolas acabará siendo contraproducente para la protección climática.

⁽³⁾ O por los consumidores de un país.

5.4 Si los recursos naturales existentes son escasos y el cambio a estructuras nuevas, renovables y lo más descentralizadas posible de abastecimiento energético entraña inversiones comparativamente elevadas, será preciso prestar especial atención al principio de concentración de recursos financieros en las estrategias más eficientes de protección climática.

5.5 Sin embargo, a nivel de la UE, algunas de las modalidades existentes de bioenergía —que en algunos casos reciben subvenciones estatales, en particular los agrocombustibles y la producción de biogás procedente de maíz— entrañan costes ligados a la reducción de CO₂ muy elevados ⁽⁶⁾ (de 150 a más de 300 EUR por tonelada de CO₂).

5.6 Otras modalidades de bioenergía —por ejemplo, la producción de biogás procedente de estiércol húmedo (idealmente ligado a cogeneración de calor y electricidad), la producción combinada de electricidad y calor procedente de virutas (de residuos de madera o de plantaciones de cultivo corto), así como la combustión combinada de virutas en grandes centrales eléctricas existentes— tienen costes ligados a la reducción de CO₂ de sólo 50 euros por tonelada ⁽⁷⁾.

5.7 El Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión Europea observa que, con respecto a la reducción de gases de efecto invernadero por hectárea, resulta mucho más eficiente utilizar biomasa para la producción de electricidad que para producir agrocombustibles líquidos ⁽⁸⁾. Las centrales modernas de producción de biomasa son casi tan eficientes como las instalaciones que funcionan con combustibles fósiles, de manera que, en la producción de calor y electricidad, un MJ de biomasa prácticamente sustituye a 0,95 MJ de energía fósil. En general, la eficiencia energética en la conversión de biomasa en combustible líquido para fines de transporte oscila entre el 30 y el 40 %. 1 MJ de biomasa sólo sustituye, por tanto, entre 0,35 y 0,45 MJ de petróleo crudo en el sector del transporte.

5.8 Con la producción de agrocombustibles se puede lograr una reducción de CO₂ de casi tres toneladas de CO₂ por hectárea, con las modalidades de bioenergía descritas en el punto 5.6 se pueden lograr una reducción de más de 12 toneladas de CO₂ por hectárea.

5.9 En este contexto, el CESE se pregunta por qué la Comisión quiere imponer expresamente un objetivo del 10 % para los agrocombustibles. El CESE recuerda que el Consejo Europeo de Primavera declaró que era preciso realizar este objetivo de manera «rentable» y que se deben cumplir tres condiciones:

- una producción sostenible,
- la comercialización de agrocombustibles de segunda generación, y

⁽⁶⁾ Cuando se habla de costes ligados a la reducción de CO₂ se hace referencia a los equivalentes de CO₂.

⁽⁷⁾ «Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung — Empfehlungen an die Politik», Consejo científico del Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Protección de los Consumidores de Alemania, publicado en noviembre de 2007.

⁽⁸⁾ Centro Común de Investigación de la Comisión Europea: «Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations», 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (disponible sólo en EN).

— la modificación de la Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo.

5.10 Con respecto a la sostenibilidad existen más preguntas que respuestas (véase el punto 9) y todavía no está disponible la segunda generación de agrocombustibles. Por consiguiente, no se cumplen al menos dos de las tres condiciones establecidas por el Consejo Europeo, lo que no impide que la Comisión pretenda imponer el objetivo del 10 %.

5.11 La Comisión lo justifica, entre otras cosas, con el argumento de que el sector de los transportes experimenta, en comparación con otros sectores económicos, el aumento más rápido de emisiones de gases de efecto invernadero y que el coste de producción de los agrocombustibles «*es actualmente superior al de otras formas de energías renovables, lo que puede significar que apenas se desarrollarían sin una obligación específica*».

5.12 El CESE no puede respaldar este argumento:

5.12.1 Es cierto que las emisiones de gases de efecto invernadero se han vuelto incontrolables en el sector del transporte. El CESE estima que valores límite más estrictos para los gases de escape y una sustitución del 10 % del gasóleo y la gasolina no solucionan el problema y que ni siquiera compensarán el impacto medioambiental que el sector de los transportes tendrá durante los próximos años.

5.12.2 En varias ocasiones el Comité ha mencionado que este problema podría resolverse con una política de prevención del tráfico y con una modificación del reparto modal en favor de transportes más respetuosos con el medio ambiente, como el tren, transportes públicos de cercanías y los barcos.

5.12.3 Desde el punto de vista técnico, el CESE estima que el futuro del transporte personal motorizado no se encuentra en el motor de combustión, sino en vehículos de tracción eléctrica, que se alimentarán con ER. Para que un Golf-VW recorra 10 000 kilómetros con agrogasóleo, según una estimación del Empa ⁽⁹⁾, habría que cultivar anualmente 2 062 m² de colza. En cambio, con paneles solares se precisaría, para producir la energía necesaria para recorrer los 10 000 kilómetros, una superficie de 37 m² por año, unas sesenta veces menos que la superficie de cultivo de colza.

5.12.4 El requisito estratégico de sustituir el gasóleo o la gasolina por agrocombustibles es, por tanto, una de las medidas menos efectivas y más caras de protección climática y entraña una asignación extremadamente inadecuada de recursos financieros. El CESE no puede entender los motivos por los que precisamente se han de fomentar de manera más intensiva las medidas políticas más caras, que, además de no responder a razones económicas, tampoco responden a una gran cantidad de razones medioambientales y sociales.

⁽⁹⁾ El Empa es un instituto de investigación de materiales y tecnología. Forma parte de la Universidad Técnica de Zúrich (Eidgenössischen Technischen Hochschule Zúrich, ETH). Fuente: *Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen*. Informe final, abril de 2007. Por encargo del Departamento Federal para la Energía, del Departamento Federal para el Medio Ambiente y del Departamento Federal para la Agricultura; Empa, Departamento de Tecnología y Sociedad, St. Gallen: R. Zah, H. Böni, M. Gauch, R. Hischier, M. Lehmann, P. Wäger; Download: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8514.pdf>.

5.12.5 El CESE, por tanto, no suscribe la declaración de la Comisión de que «el aumento del uso de biocarburantes en el transporte es una de las herramientas más eficaces» para afrontar los desafíos.

5.13 Si se considera que el objetivo de la Comisión es autorizar los agrocombustibles cuando estos garanticen reducciones de, por lo menos, el 35 % de los gases de efecto invernadero, en comparación con los combustibles de origen fósil, el objetivo del 10 % conducirá a reducir sólo el 3,5 % de las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte motorizado, asumiendo que el volumen de tráfico permanezca invariable. Puesto que el transporte contribuye a una cuarta parte del volumen total ocasionado por los gases de efecto invernadero, se trata de un potencial total de reducción del 1 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Es un valor totalmente desproporcionado si se tienen en cuenta el coste financiero y los riesgos asociados.

5.14 Aun considerando que los agrocombustibles para el transporte fuesen una aplicación razonable de la biomasa, se debería prestar atención prioritaria a la eficiencia absoluta. El Anexo VII de la directiva destaca, sin embargo, que la conversión de biomasa en éter o etanol no es el enfoque adecuado. En efecto, cada conversión molecular (industrial) entraña una aplicación energética y, por tanto, una pérdida energética. Tendría más sentido aprovechar la biomasa extraída de manera directa, sin conversión industrial o química.

5.15 Algunos productores de tractores que ya están comercializando motores que funcionan con aceite vegetal puro demuestran que se trata de algo posible desde el punto de vista técnico.

5.16 El Anexo VII muestra que con esta tecnología se pueden conseguir las mayores reducciones de gases de efecto invernadero: el aceite vegetal puro de colza registra un ahorro medio de gases de efecto invernadero del 55 %, el agrogasóleo de colza sólo del 36 %, el etanol de trigo del 0 % comparado con los combustibles de aceites fósiles. El CESE no entiende por qué la Comisión no señala expresamente que este enfoque es espacialmente razonable, sobre todo puesto que también contribuiría a facilitar el establecimiento de estructuras descentralizadas de abastecimiento energético y, por consiguiente, a crear empleos en la agricultura y las zonas rurales.

5.17 El CESE considera que una buena estrategia sería fomentar la utilización de los aceites vegetales puros que se extraigan, por ejemplo, de cultivos mixtos respetuosos con el medio ambiente, en la propia agricultura y también, entre otros, en los transportes municipales o en embarcaciones⁽¹⁰⁾. De esta manera, los agricultores podrían participar directamente en el desarrollo de los ciclos energéticos regionales y beneficiarse directamente de ellos. En el marco de la estrategia de los agrocombustibles, por otro lado, se convertirían en productores de materias primas lo más baratas posible para la industria de los hidrocarburos, en caso de que se llegasen a utilizar materias primas producidas en Europa.

⁽¹⁰⁾ Véase igualmente el Dictamen sobre el tema «Las energías renovables» (TEN/211 — CESE 1502/2005 de 15 de diciembre de 2005, ponente: Sra. Sirkeinen, punto 3.3.1.).

6. Observaciones sobre el argumento de la seguridad de abastecimiento

6.1 La Comisión supone que gran parte de la biomasa necesaria para producir agrocombustibles se cultivará en regiones con climas más adecuados fuera de la UE. La sustitución de importaciones de petróleo por importaciones de biomasa no entrañará, sin embargo, reducciones, sino simplemente una diversificación de las importaciones imprescindibles.

6.2 La nueva política energética de la UE no puede establecer seriamente un objetivo que consista en sustituir una dependencia por otra.

6.3 Por el contrario: se debería dar prioridad al enfoque de que las fuentes disponibles realmente descentralizadas, locales o regionales se conviertan en el núcleo de la nueva estrategia de ER. En este contexto, las bioenergías también pueden y deben desempeñar un papel, aunque no se trate del papel que se les había sido asignado con la estrategia de los agrocombustibles.

7. Empleo

7.1 La Comisión señala que la energía de las ER es «un sustituto próximo de las energías convencionales, y se suministran a través de las mismas infraestructuras y sistemas logísticos». El CESE considera que esta declaración es básicamente engañosa: las ER de estructuras descentralizadas se oponen diametralmente a las energías «convencionales», que proceden más bien de grandes estructuras organizadas centralmente.

7.2 Una estrategia de agrocombustibles basada en importaciones energéticas y en la mezcla de gasóleo y gasolina utiliza estructuras «convencionales», es decir, organizadas centralmente, de compañías petrolíferas multinacionales. Así consolida sus estructuras de producción y de distribución, lo que responde por completo a los intereses de la industria petrolífera. Sin embargo, apenas crea nuevos puestos de trabajo en Europa⁽¹¹⁾.

7.3 Si, por el contrario, se hace hincapié en la utilización eficiente de la energía procedente, por ejemplo, de virutas de madera para producir calor o electricidad, o de aceites vegetales puros de cultivos regionales o la utilización de biogás en los vehículos o en zonas sin redes de gas natural, de las tecnologías solares descentralizadas, etc., se pueden desarrollar nuevas modalidades de producción y distribución, organizadas regionalmente, con un gran potencial de creación de puestos de trabajo.

7.4 Con la energía solar térmica y la utilización descentralizada de la energía fotovoltaica, los consumidores (de energía) producen en gran medida la energía que necesitan, lo cual demuestra que un abastecimiento energético basado en ER se organiza de manera completamente diferente a las actuales estructuras de abastecimiento energético.

⁽¹¹⁾ Véase también el estudio realizado por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea: «Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations», 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf.

7.5 Otras medidas —como, por ejemplo, el aumento de la eficiencia energética y del ahorro energético— pueden crear también, ya en la fase de construcción, cientos de miles de puestos de trabajo en pequeñas y medianas empresas. Algunos ejemplos de ello son el aislamiento de edificios, las instalaciones de energía solar y eólica o la construcción de centrales de biogás. El papel de la política es garantizar que también se explota precisamente este potencial, ya que la estrategia de los agrocombustibles prevista en la directiva no es la vía más eficiente.

7.6 Respecto a la cuestión de los puestos de trabajo, esto significa que es indispensable examinar de manera muy exacta y diferenciada las distintas ER. De hecho, las ER podrán fomentar y respaldar estructuras económicas regionales, pero también podrán contribuir a perpetuar grandes estructuras centrales.

7.7 Lo mismo, por lo demás, se puede decir de los países en los que se cultiva biomasa para la producción de agrocombustibles. El Ministerio responsable de las ayudas al desarrollo de Alemania concluyó en un documento de trabajo titulado *Posición de la política de desarrollo ante los agrocombustibles*, de marzo de 2008, que, en términos de desarrollo económico, medioambiental y social en los países en desarrollo, una estrategia de producción masiva de biomasa con fines de exportación sería una reacción al drástico aumento de la demanda de los países industrializados que entrañaría enormes riesgos y no crearía puestos de trabajo, mientras que la producción de biomasa para el abastecimiento energético descentralizado con la participación de pequeñas explotaciones agrícolas sería, en general, positiva.

8. Observaciones sobre los criterios de sostenibilidad

8.1 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión tenga previsto introducir también criterios de sostenibilidad para la producción de agrocombustibles. Se trata de una importante medida, aunque el Comité estima que la propuesta presentada es absolutamente insuficiente.

8.2 La propia Comisión reitera en varias ocasiones la importancia de conseguir un equilibrio entre los pilares económico, medioambiental y social en la política de sostenibilidad. Sin embargo, ya solamente a causa de la exclusión total de las cuestiones sociales en los criterios mencionados, el CESE opina que la propuesta de directiva no aplica bajo ningún concepto una estrategia de sostenibilidad razonable ni criterios sostenibles para los agrocombustibles. En este aspecto, será preciso revisar por completo la propuesta de directiva.

8.3 Para el CESE sería importante que, debido a los cambios indirectos en la utilización del suelo, se adoptaran criterios medioambientales y sociales eficaces, no sólo para los agrocombustibles, sino también para todos los productos de importación agrícola, incluidos los piensos.

8.4 Es ilusorio también creer que el establecimiento de un plazo (en este caso: enero de 2008) puede evitar, por ejemplo, que se conviertan selvas vírgenes y turberas en superficies para la producción de agrocombustibles. Para ello se precisaría tanto un sistema operativo de catastro como un sistema operativo de administración y supervisión. La experiencia demuestra que ninguno de los dos existe en la mayoría de los países emergentes y en desarrollo.

8.5 El CESE estima que los criterios enumerados en los apartados 3 y 4 del artículo 15 son insuficientes para preservar la biodiversidad y evitar que se utilicen terrenos con elevadas reservas de carbono. Para la preservación de la biodiversidad existen muchos más terrenos importantes que los mencionados en los apartados a) a c) del apartado 3 del artículo 15. Lo mismo se puede decir del artículo 4 a) y b) para las reservas de carbono.

8.6 En la Parte B del Anexo VII, la Comisión incluye una lista de «Valores típicos y valores por defecto estimados para los futuros biocarburantes» que no se encuentran o sólo en cantidades insignificantes en el mercado. El CESE opina que solamente se debería trabajar con valores demostrados, y no con estimaciones.

Bruselas, 17 de septiembre 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Apoyar la demostración temprana de la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles»

COM(2008) 13 final

(2009/C 77/13)

El 23 de enero de 2008, 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 Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Apoyar la demostración temprana de la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 2008 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE aprueba los mecanismos que figuran en la propuesta para la promoción de demostraciones de CAC (captura y almacenamiento de CO₂) en centrales termoeléctricas, como señala la Comunicación de la Comisión, pero expresa su preocupación ante la falta de capacidad de financiación y de opciones de financiación claras a medio (2010-2020) y largo plazo (2020 y después).

1.2 Se debería procurar garantizar que la falta de capacidad de financiación por parte de la Comisión se vea en parte compensada con ingresos procedentes del régimen europeo de comercio de emisiones (RCE-UE), por ejemplo a través de la subasta de derechos de emisión por parte del sector de producción energética después de 2013. Es importante observar que hasta ahora no se ha propuesto ningún plan financiero específico —ni siquiera para la necesaria seguridad— a nivel de la UE.

1.3 Es importante que las condiciones financieras sean claras y estén establecidas para finales de 2009 a más tardar. Solamente así se garantizará una base financiera para empezar la preparación de instalaciones de demostración de CAC a gran escala a fin de que sean operativas en 2015.

1.4 Los ingresos generados por el RCE-UE deberían recaudarse a nivel nacional en el marco de la aplicación de la Directiva revisada RCE-UE a partir de 2013.

1.5 La propuesta de la Comisión de que los Estados miembros puedan destinar el 20 % de los ingresos totales generados por el RCE-UE a medidas de apoyo para reducir las emisiones de CO₂ es completamente inadecuada y representa una oportunidad de financiación desperdiciada. Se debería exhortar enérgicamente a los Estados miembros a que cambiaran drásticamente su posición respecto a los ingresos RCE-UE y a dedicar todos los ingresos RCE-UE a tecnologías bajas en carbono y neutras en

carbono con una dotación específica para CAC. De esta manera podrían estar disponibles los miles de millones de euros de que la Comisión carece actualmente pero que son necesarios para respaldar la demostración temprana de CAC a gran escala.

1.6 La Comisión debería elaborar un plan que defina la organización y el papel de la Iniciativa Industrial Europea, garantizando que complementa pero no interfiere con otras iniciativas tales como los proyectos apoyados por el séptimo programa marco, la plataforma tecnológica europea para centrales eléctricas alimentadas con combustibles fósiles con cero emisiones y el programa emblemático europeo.

1.7 El CESE está de acuerdo con la necesidad de una infraestructura europea conjunta de transporte y almacenamiento del CO₂. Se precisa un sistema de transporte a escala europea para conectar a los Estados miembros que no puedan crear instalaciones nacionales de almacenamiento propias.

1.8 A causa de la importancia del transporte como elemento esencial para crear una infraestructura de CAC de gran dimensión, la UE podría adoptar las siglas CTAC (captura, transporte y almacenamiento del carbono, es decir, se añade el transporte).

2. Antecedentes ⁽¹⁾

2.1 El desarrollo de la cadena general de valor añadido de la CAC, que incluye la captación, el transporte y el almacenamiento del CO₂, se encuentra en una fase inicial, en ocasiones aún exploratoria. En cambio, el rendimiento de las técnicas convencionales de producción de energía, pese a que aumenta progresivamente, poco a poco va alcanzando ya el límite de lo físicamente posible. Considerando la urgente necesidad de sustituir la capacidad de producción de las centrales en las próximas décadas, el Comité recomienda adoptar un enfoque pragmático, en el que las dos tecnologías puedan desarrollarse en paralelo.

⁽¹⁾ Véase el punto 4 del dictamen sobre el almacenamiento geológico de dióxido de carbono — CESE 856/2008 (NAT/401), punto 4.

Así como el desarrollo de una capacidad de rendimiento cada vez mayor puede orientarse en función del mercado, las tecnologías de CAC (tanto para las centrales como para las infraestructuras) aún necesitan apoyo suplementario durante la fase de demostración y comercialización.

2.2 La tecnología de CAC se desarrolla en varias direcciones: como tecnología integrada en las centrales en las que —en los procesos de gasificación del carbón— se capta el CO₂ antes del proceso de combustión o en las que se emplea el procedimiento denominado de oxyfuel (en el que el CO₂ se enriquece y después se captura); y en los procedimientos que utilizan la técnica de «poscombustión», en la que el CO₂ se separa de los demás gases de la combustión (proceso denominado «lavado del CO₂»). Este último método, si se desarrolla adecuadamente, es idóneo para ser instalado en las nuevas centrales de alto rendimiento, siempre que estén diseñadas para utilizarlo (*capture ready*). Estas variantes tecnológicas tienen en común el hecho de que el CO₂ captado en la central debe transportarse a otro emplazamiento adaptado para su almacenamiento.

2.3 Para la aceptación social y política de este método, la cuestión del almacenamiento seguro y a largo plazo del CO₂ es crucial. Este aspecto es, en definitiva, la principal cuestión medioambiental que ha de afrontar esta tecnología como tal ⁽²⁾.

2.4 En una reunión celebrada en Aomori, Japón, el 9 de junio de 2008, el grupo de ocho potencias industriales (G8) acordó la puesta en práctica de veinte grandes proyectos de demostración de captura y almacenamiento de CO₂ (CAC) para el año 2010, al objeto de apoyar su desarrollo tecnológico y la reducción de los costes para una amplia aplicación de CAC a partir de 2020.

2.5 A la reunión del G8 asistieron representantes de Gran Bretaña, Canadá, Italia, Japón, Francia, Alemania, Rusia, Estados Unidos, China, India y Corea del Sur.

2.6 Para apoyar el compromiso del G8 en materia de CAC, el Ministerio de Energía de Estados Unidos (DOE) se comprometió a financiar la incorporación de la tecnología CAC en el ciclo combinado de gasificación integrada (IGCC) a escala comercial y múltiple, u otras centrales generadoras con tecnologías avanzadas bajas en carbono, en el marco de su programa FutureGen. Los EE UU están financiando también siete asociaciones regionales de secuestro de carbono para demostrar la eficacia del almacenamiento terrestre a gran escala y a largo plazo del dióxido de carbono.

2.7 El anuncio del G8 sobre la CAC está en consonancia con la recomendación de la Agencia Internacional de Energía (AIE) de utilizar la tecnología CAC como parte de una solución global para rebajar a la mitad las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2050.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 Las tecnologías para la captura y el almacenamiento de CO₂ (CAC) representan un elemento crucial en el conjunto de

⁽²⁾ Véase en particular el informe de la AIE, *The Primes model scenarios Energy System analysis of CCS technology* (principales modelos de análisis de sistemas energéticos con tecnologías CAC) y también los apartados 5.3.2, 5.15.1 y 5.15.2 del dictamen del CESE 856/2008 fin (NAT/401) sobre el almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

tecnologías nuevas o ya existentes con potencial para frenar las emisiones de CO₂ y alcanzar así los objetivos fijados para 2020 ⁽³⁾.

3.2 La aplicación a gran escala de CAC en centrales eléctricas podrá ser viable comercialmente en 10-15 años, lo que permitirá que la CAC, hacia 2020, o poco después, ocupe su propio lugar en un sistema impulsado por el régimen de comercio de emisiones (RCE) como instrumento crucial para la eliminación de emisiones de CO₂ de combustibles fósiles en la producción de energía.

3.3 Esto no sucederá si no se comienza inmediatamente a dar los pasos preparatorios necesarios; los ensayos previos son particularmente necesarios para las tecnologías CAC, ya globalmente desarrolladas y utilizadas en otras aplicaciones, al objeto de adaptarlas adecuadamente para una aplicación a gran escala en la producción de energía.

3.4 El Consejo Europeo dio su aprobación en marzo de 2007, y la reiteró en marzo de 2008, a la intención de la Comisión de incentivar la construcción y el funcionamiento antes de 2015 de hasta 12 instalaciones de demostración de tecnologías sostenibles de combustible fósil en la producción de energía comercial.

3.5 Como complemento a la propuesta de Directiva de la Comisión sobre el almacenamiento geológico de CO₂ por la que se crea el marco jurídico para la CAC en la UE, la Comunicación actual pretende dar un impulso a los trabajos sobre la CAC, al objeto de crear una estructura que coordine y apoye efectivamente las demostraciones de CAC a gran escala y condiciones para inversiones industriales audaces en una serie de instalaciones.

3.6 Es imprescindible que empiecen cuanto antes los esfuerzos europeos de demostración de CAC en un marco político integrado, incluidos esfuerzos específicos en I+D y medidas de sensibilización y aceptación pública. Según la Comisión Europea, un retraso de 7 años en la demostración que acarree un retraso similar en la introducción global de CAC podría significar más de 90 GT de emisiones de CO₂ vertidas en todo el mundo hasta 2050 ⁽⁴⁾ que se podrían evitar, equivalentes a más de 20 años de las emisiones globales actuales de CO₂ en la UE.

3.7 El compromiso claro y resuelto de la industria europea, respaldado con garantías e incentivos de la Comisión, es esencial si se pretende que haya contribuciones de fondos públicos. En particular, los Estados miembros que tienen la intención de basar su combinación energética futura en el carbón deberían adoptar medidas de apoyo para ensayar sin demora la CAC.

⁽³⁾ Si bien las mejoras en el rendimiento de la combustión serán imprescindibles, por sí solas no lograrán la reducción necesaria de las emisiones de CO₂.

⁽⁴⁾ IAES.

3.8 Se mencionan dos tipos principales de obstáculos:

- Obstáculos legislativos y de seguridad: estos problemas pueden superarse a tiempo y sin costes adicionales relevantes. Cuando se hayan mitigado los riesgos, a través de un marco regulador, se podrán afrontar las barreras legales.
- Obstáculos económicos: Se estima que el coste de la CAC será de unos 35 EUR/tonelada de CO₂ en 2020 y se considera que podría cubrirse fácilmente con los derechos de emisión.

El documento de la Comisión sugiere que existe una buena oportunidad de alcanzar el liderazgo en materia de regulación internacional.

3.9 La iniciativa industrial europea propuesta debería reunir los esfuerzos de los pioneros en una red de proyectos de demostración. Esto debería ayudar a intercambiar experiencias e información, sensibilizar más a la opinión pública y justificar políticas que permitan una cadena completa de valor de la CAC. Además, se espera también que la iniciativa industrial europea propuesta contribuya a atraer fondos nacionales e internacionales.

3.10 La Comisión señala que ella puede proporcionar solo un apoyo mínimo y por lo tanto espera un efecto catalizador de la financiación por parte de las propias empresas pioneras y de fondos públicos de los gobiernos nacionales y de ONG internacionales.

3.11 Se definen tres acciones:

- Movilizar a las empresas pioneras en la industria mediante el programa emblemático europeo y ofrecer la posibilidad de un beneficio comercial real;
- Voluntad de la Comisión de permitir, examinando cada caso particular, ayudas estatales y otras medidas preferenciales de los Estados miembros;
- Movilización de la financiación a nivel de la UE: una iniciativa específica de la Comisión junto con el BEI para desarrollar instrumentos para compartir la financiación/el riesgo.

Además, se señala que cuanto más tiempo tarde la industria en empezar a practicar la CAC, más se verán obligados los responsables políticos a considerar la adopción de medidas restrictivas.

3.12 Se plantea la necesidad de una infraestructura conjunta europea de transporte y almacenamiento de CO₂. Está prevista una revisión de las directrices TEN-E que incluyen la CAC.

4. Contexto de la consulta de la Comisión Europea

4.1 A raíz de las decisiones del Consejo de marzo de 2007 sobre la protección del clima y la seguridad del abastecimiento energético, la Comisión propuso una serie de medidas, en forma de documentos separados, para cumplir los objetivos formulados en las decisiones del Consejo. El núcleo central de estas

medidas es la eficiencia energética, el desarrollo de fuentes de energía renovables, así como el desarrollo y la utilización de tecnologías innovadoras en estos ámbitos. Sobre cada uno de estos temas el Comité ha elaborado dictámenes específicos ⁽⁵⁾.

4.2 En este contexto, el desarrollo de métodos que posibilitan una reducción sostenible de los gases de efecto invernadero emitidos por la utilización de fuentes de energía a base de combustibles fósiles también desempeña un papel importante. Este es el objeto del presente dictamen.

4.3 El dictamen se completará con otro dictamen del Comité ⁽⁶⁾, dedicado a otra técnica similar, en el que se examina la propuesta de Directiva de la Comisión sobre el almacenamiento geológico del dióxido de carbono.

5. Observaciones generales

5.1 En su Comunicación, la Comisión señala en varias ocasiones que, para que sus planes tengan éxito, es esencial demostrar en una fase temprana que: a) el régimen europeo de comercio de emisiones (RCE-UE) desempeñará un papel clave, y b) hay un margen para generar «verdaderos beneficios comerciales». Obviamente, el RCE-UE promete generar verdaderos beneficios comerciales para los pioneros. Sin embargo, llegará demasiado tarde si la Comisión no logra proporcionar antes de que finalice 2009 un conjunto claro y definitivo de normas básicas para el sistema RCE-UE posterior a 2012.

Para finales de 2009, la industria deberá disponer de una base sólida para adoptar decisiones de inversión y poder empezar la fase de ingeniería y construcción a tiempo para que las primeras instalaciones de CAC puedan ser operativas en 2015. Este aspecto no se ha destacado suficientemente, especialmente si se tiene en cuenta la falta de claridad actual en torno al RCE-UE y las vagas demandas de la Comisión a la industria y los Gobiernos nacionales que mantienen sin resolver el problema de la financiación.

5.2 El RCE-UE constituye efectivamente un mercado importante del carbono, que puede resultar muy efectivo, a condición de que el régimen se oriente claramente hacia el establecimiento de un precio para los derechos de emisión que cubra sobradamente los costes adicionales que conllevan las medidas para reducir las emisiones de carbono. Si la Comisión no consigue establecer disposiciones claras en lo que se refiere a las reglas y al alcance de las subastas y a la recuperación apropiada de los ingresos así obtenidos y si no logra desempeñar un papel de supervisión, los eventuales inversores tenderán a adoptar una postura de «esperar para ver» debido al alto grado de incertidumbre que existirá.

⁽⁵⁾ NAT/399, NAT/400, NAT/401 y TEN/334, TEN/338, TEN/341.

⁽⁶⁾ Dictamen de la Sección NAT/401 — CESE 856/2008 fin sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE, y las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y el Reglamento (CE) n° 1013/2006, COM(2008) 18 final — 2008/0015 (COD).

5.3 Una infraestructura europea conjunta de transporte y almacenamiento del CO₂ es efectivamente algo que facilitaría claramente la aplicación a gran escala de la CAC en toda Europa. Algunos Estados miembros pueden verse incapacitados para crear sus propias instalaciones nacionales de almacenamiento (7). Cuando sea posible, se debería hacer uso de la infraestructura existente que haya caído en desuso o integrar las nuevas instalaciones en otras infraestructuras. Habida cuenta de la importancia del transporte, el CESE sugeriría incluso que se adoptaran las siglas CTAC (captura, transporte y almacenamiento del CO₂) incluyendo explícitamente el transporte, aunque las siglas CAC se conozcan bien y estén ya reconocidas internacionalmente.

5.4 La Comisión impone una considerable carga a las autoridades nacionales en lo que se refiere a la financiación de la CAC dado que no hay margen alguno para una contribución significativa del presupuesto actual. Teniendo en cuenta que el asunto tratado es de gran importancia en la UE y ante la necesidad de que haya una supervisión a nivel comunitario para garantizar el éxito de los proyectos de demostración, la Comisión debería asumir una parte mucho más amplia en la financiación de los proyectos de CAC que la que prevé actualmente, respaldada, en caso necesario, por las contribuciones de los Estados miembros (8).

5.4.1 La subasta de derechos de emisión en el marco del RCE-UE ha brindado una oportunidad de abordar el problema de la insuficiente financiación de la Comisión. De momento, sólo el 20 % se dedica al apoyo de tecnologías bajas en carbono y neutras en carbono. Se debería instar encarecidamente a los Estados miembros a que transformen radicalmente su posición respecto a los ingresos del RCE-UE, y dediquen todos los ingresos RCE-UE a tecnologías de baja o nula emisión de carbono y con una dotación específica para la CAC (9). De esta manera, se podría disponer de los miles de millones de euros que le faltan actualmente a la Comisión pero que son necesarios para fomentar la demostración temprana de CAC a gran escala.

5.4.2 Por otra parte, como el Comité ya ha sugerido, el presupuesto para energía del séptimo programa marco (VII PM) podría aumentarse significativamente en un 15 %, lo que daría lugar a un aumento del 2 % al 3 % del PIB invertido en I+D. De esta manera, se aportaría a través del VII PM una contribución real para promover la demostración de CAC.

5.4.3 Hay otras medidas respaldadas por el séptimo programa marco que pueden contribuir también a la preparación de proyectos de demostración a gran escala. Las diversas medidas deberían vincularse claramente a los mecanismos propuestos para promover la demostración.

(7) Véase el estudio *Primes* mencionado en la nota a pie de página 2, con los correspondientes mapas anexados.

(8) Hay sin embargo otras sugerencias para superar el callejón sin salida de la financiación — Véase el artículo EurActive.com del miércoles 27 de febrero de 2008 «Financing woes plague EU Climate technologies» (Las tecnologías climáticas de la UE asoladas por tribulaciones financieras).

(9) En el Parlamento Europeo se están debatiendo diversas propuestas para dedicar entre 60 y 500 millones de euros procedentes del RCE a proyectos de demostración comercial a gran escala (con lo que se enmendaría la propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero (COM(2008) 16 final).

5.5 No se hace ninguna mención sobre el modo en que la *Iniciativa Industrial Europea* encaja con el conjunto de otras medidas e iniciativas en que participa la Comisión (10). Para garantizar un planteamiento integrado es esencial indicar qué medidas se deben tomar.

5.6 Se prevé que el desarrollo y la aplicación de las tecnologías CAC tendrán un notable impacto positivo en el empleo en Europa. Algunos proveedores importantes de equipos e infraestructuras de transporte en relación con la CAC están implantados en Europa. Si la CAC se generaliza, podrían desarrollar y también vender e instalar, por ejemplo, equipos y conducciones, por todo el mundo. Europa tiene una posición mundial fuerte en materia de CAC que se consolidaría más si la UE tuviera éxito en la demostración temprana a gran escala de la tecnología CAC en Europa (11).

5.7 El CESE propone que se utilice la palabra «limpio» en lugar de «sostenible» para los combustibles fósiles. «Sostenible» es más apropiada para, por ejemplo, la energía solar y la bioenergía y menos apropiada para las tecnologías CAC que, temporalmente, utilizarán combustibles fósiles de una manera limpia, hasta que se logre una transición completa hacia un suministro energético sostenible.

5.8 En cuanto a la viabilidad del almacenamiento seguro de CO₂, hay ya una considerable experiencia en este ámbito, como se indica brevemente a continuación:

- i) Yacimientos de gas: contención ya probada del gas natural; potencial para una producción mayor de gas (EGR), que debe todavía probarse;
- ii) Yacimientos petrolíferos: contención probada para el petróleo; aumento de la cadencia de producción de petróleo (EOR) en el suroeste de EE UU desde mediados de los años 70;
- iii) Acuíferos: amplio potencial pero con gran incertidumbre; se precisa una valoración específica de cada yacimiento, buena experiencia durante muchos años en el yacimiento Sleipner del acuífero salino de Utsira;
- iv) Estratos de carbón: sector interesante para aumentar la producción de metano extraído de yacimientos de carbón con inyección de CO₂. Esto está todavía en fase de investigación;
- v) Uno de los principales objetivos de las demostraciones a gran escala consistirá en mostrar y presentar pruebas a la opinión pública de que el almacenamiento de CO₂ en, entre otros emplazamientos, los yacimientos de gas es igual de seguro que la producción de gas y de petróleo en esos mismos yacimientos. El CESE solicita a la Comisión que adopte las medidas oportunas para informar a este respecto a la opinión pública.

(10) Cabe hacer referencia en este contexto, por ejemplo, al programa emblemático europeo o a la plataforma energética con cero emisiones.

(11) Véase el informe de la AIE.

6. Observaciones específicas

6.1 El CESE puede apoyar los mecanismos de la propuesta para promover la demostración de CAC en centrales eléctricas, como señala la Comunicación de la Comisión, pero desea hacer varias observaciones:

6.1.1 La Comisión debería tener una estrategia que garantice que la Iniciativa Industrial Europea no acarree solapamientos con el Programa Emblemático Europeo ni con la Plataforma Tecnológica Europea para centrales eléctricas alimentadas con combustibles fósiles con cero emisiones (ZEP). Estas actividades deberían coordinarse de manera adecuada y reforzarse mutuamente.

6.1.2 En su Comunicación, la Comisión señala la posibilidad de «ampliar el ámbito de aplicación de la Iniciativa Industrial Europea más allá de una red de proyectos». El objetivo de esta declaración no está claro. También se señala que todavía queda por encontrar la indispensable financiación. ¿Qué valor añadido aporta esa ampliación y cómo encaja con las medidas arriba mencionadas en el ámbito de la CAC?

6.2 El CESE no aprueba la propuesta para catalizar la financiación de las demostraciones de CAC ya que no tiene el alcance necesario.

6.2.1 La propuesta aboga por un planteamiento para «cada caso» particular, según el cual se presentarán a la Comisión las iniciativas nacionales para evaluar qué formas de ayuda estatal y otras medidas nacionales se permitirían. Para que la ejecución de los proyectos de demostración del programa emblemático europeo se lleve a cabo con éxito, la Comisión debería desempeñar un papel central de coordinación y de supervisión. Esto significaría que la Comisión asumiría la responsabilidad de la financiación general. Junto con esta contribución de la Comisión, la financiación podría completarse con contribuciones específicas de los Estados miembros interesados que serían reconocidas como ayudas estatales autorizadas. Al mismo tiempo, la propia industria tendría que comprometerse en lo que se refiere a financiación y ejecución del proyecto.

6.2.2 Si la Comisión garantizara, bajo ciertas condiciones, una cofinanciación de la UE proporcional a una contribución nacional específica, esto podría representar un estímulo para las autoridades nacionales. La cofinanciación determinada previamente podría aliviar parte de la incertidumbre que acompaña a la financiación de los proyectos y podría acelerar su desarrollo.

6.2.3 El hecho de favorecer la financiación de proyectos de demostración a través de nuevos instrumentos financieros representa, de por sí, una idea atractiva. En el análisis final, sin embargo, estos elementos sólo resultarán efectivos si el riesgo que conllevan es aceptable y si queda claro cómo van a recuperarse los costes adicionales a largo plazo en cada caso.

6.3 El CESE puede respaldar sin problemas la opinión de que la inclusión de CAC en el RCE-UE representa un estímulo importante para el desarrollo y la ejecución de proyectos de demostración a gran escala en un contexto europeo. En su Comunicación, la Comisión también señala que las empresas pioneras deben poder vislumbrar un «verdadero beneficio comercial».

6.4 Sin embargo, se señala que el RCE-UE debe poder compensar —o incluso más que compensar— los costes adicionales registrados en cada caso. En el estado actual de las cosas, sin embargo, no puede garantizarse esta condición por las siguientes razones:

- la situación en lo que se refiere al RCE-UE después de 2012 sigue siendo confusa;
- suponiendo que el sistema CAC se incorpore en el RCE-UE, existe actualmente una incertidumbre en lo que se refiere a los precios de los derechos de emisión. Los principales asuntos planteados en este contexto son, por ejemplo: el carácter, alcance y calendario de la subasta a nivel de los Estados miembros dentro del tope general de la UE o la influencia del Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM);
- los costes reales que implique la CAC después de 2012 (demostración temprana) y después de 2020 (aplicación comercial) dependerán en gran medida de los progresos realizados en I+D y de la evolución de la economía (por ejemplo, los precios de los combustibles y los costes de diseño y construcción).

6.5 El régimen europeo de comercio de derechos de emisión (RCE-UE) brinda un amplio margen que permite a las empresas pioneras obtener beneficios comerciales reales en relación con otras partes interesadas. Se necesita sin embargo desarrollarlo más al objeto de que el RCE-UE dé lugar a un mercado fiable y duradero que brinde a las empresas pioneras una ventaja competitiva respecto de las que se introduzcan posteriormente en el mercado. Además, se deberían realizar esfuerzos para lograr motores de mercado más fuertes y variados.

Bruselas, 17 de septiembre 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 al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la primera evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos — Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética»

COM(2008) 11 final

(2009/C 77/14)

El 23 de enero de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la primera evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos — Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 2008 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 6 en contra y 3 abstenciones. el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En algunos dictámenes recientes sobre eficiencia energética en general ⁽¹⁾ y de eficiencia energética de los edificios en particular ⁽²⁾, el Comité Económico y Social Europeo se ha expresado con una convicción sólida y prácticamente unánime en favor de una política seria en materia de eficiencia energética.

1.2 El CESE deplora que los Estados miembros no hayan preparado a tiempo los planes nacionales de acción en materia de eficiencia energética (PNAEE). Asimismo, lamenta que, salvo algunas excepciones, en los documentos analizados no se observa un compromiso sólido y serio de los Estados miembros para conseguir los objetivos, sobre todo en lo que respecta a los ámbitos en que el consumo es más importante, como el transporte y la vivienda.

1.3 Sólo dos Estados miembros han respetado los plazos, quince han tenido retrasos de dos a seis meses, dos han presentado su informe cuando el documento de evaluación de la Comisión estaba ya terminado y otros ocho han tenido retrasos aún más importantes. Sólo a principios de abril de 2008 ha estado disponible la totalidad de los planes, con un retraso de diez meses respecto de la fecha prevista.

1.4 El CESE observa que el ahorro conseguido con los planes de eficiencia energética, en los programas de la Comisión, debería constituir la primera contribución a la reducción de los gases de efecto invernadero (GEI). El objetivo de reducción del 20 % del consumo de energía para 2020 implica una disminución de las emisiones de CO₂ de 780 Mteq. Con emisiones que ascienden a 5 294 Mteq de CO₂ en 2006 para la UE-25 (informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente 2006), es evidente la indispensable contribución que puede aportar la eficiencia energética.

1.5 El CESE recuerda que, para limitar el aumento de la temperatura a 2 °C, la concentración de GEI (actualmente unas 425 ppm de CO₂ en términos de volumen) deberá situarse

bastante por debajo del límite de 550 ppm ⁽³⁾. Dado que cada año la concentración aumenta en 2 a 3 ppm, la estabilización en 450 ppm brindará una probabilidad del 50 % de alcanzar el objetivo de limitar el aumento de la temperatura media a 2 °C.

1.6 Los Estados miembros han interpretado la redacción de los planes de manera muy diferente. Algunos PNAEE tenían 13 páginas, y otros 221, lo que prácticamente imposibilita cualquier tipo de comparación. Varios de ellos se han redactado únicamente en la lengua nacional, lo que aumenta aún más la dificultad de comprensión. El CESE recomienda la adopción de un modelo como el definido en el marco del proyecto EMEEES (*Evaluation and Monitoring for the EU Directive on Energy End-Use Efficiency and Energy Services* — Evaluación y seguimiento de la Directiva de la UE relativa a la eficiencia energética en la utilización final y los servicios energéticos), en colaboración con el Instituto de Wuppertal para el clima, el medio ambiente y la energía.

1.7 Los Estados miembros, por ejemplo, definieron con la AEMA un modelo para las mediciones anuales llamado RNI (*National Inventory report*). El CESE considera que es posible adoptar el mismo procedimiento, admitiendo, por supuesto, que el modelo podrá ser más flexible con anexos específicos para los distintos ámbitos de intervención (vivienda, transporte, etc.).

1.8 El CESE considera que el instrumento consistente en acuerdos voluntarios con los operadores nacionales es útil, pero los convenios que se consideran idóneos han de precisar claramente que se aplicará una normativa vinculante en caso de no conseguir los objetivos.

1.9 Por otra parte, la Comisión está adoptando algunas medidas, ya anunciadas en 2006, que harán obligatorio el ahorro de energía, y está a punto de retirar del mercado (siguiendo el ejemplo de Australia) las lámparas incandescentes, que transforman ¡un 90 % de la energía en calor y un 10 % en luz! El CESE espera que los fabricantes encuentren formas de

⁽¹⁾ CESE 242/2006, ponente: Sr. BUFFETAUT, y CESE 1243/2007, ponente: Sr. IOZIA.

⁽²⁾ CESE 1338/2007, ponente: Sr. PEZZINI.

⁽³⁾ Partes por millón.

reducir los precios de las bombillas fluorescentes y que las instituciones públicas de los Estados miembros de la UE fomenten la expansión de su producción, de manera que las bombillas de bajo consumo sean más duraderas y compactas, y se solucionen los problemas que entraña su utilización.

1.10 El próximo informe de la AEMA, que se publicará de aquí al mes de junio de 2008, indica que entre 2005 y 2006 los GEI disminuyeron en 35,8 mteq de CO₂; es interesante tener en cuenta que la contribución principal a esta reducción procede de las viviendas privadas y oficinas, que permitieron ahorrar 15,1 mteq. No obstante, la producción de electricidad y calor acarrió un aumento de 14 mteq. A pesar de la disminución, el informe demuestra que los países de la UE-27 registraron un progreso inferior al 0,5 % con relación a 1990 y que, en cualquier caso, algunos Estados miembros deben intensificar sus esfuerzos.

1.11 La liberalización del mercado de la energía podría dar lugar a una aceleración del ahorro de energía, en la medida en que el mercado acogería sistemas de producción y distribución de distinta eficacia que podrían estimular la investigación y las inversiones para reducir la dispersión. Sólo en la fase de generación se pierde más del 30 % de la energía. En un reciente dictamen (*), el CESE apoyó las propuestas de la Comisión relativas al tercer paquete «Energía», destinadas a que el mercado europeo de la energía sea efectivo.

1.12 El CESE está convencido de que conviene hacer más y mejor de lo que se ha realizado hasta ahora y desearía conocer más detalladamente las evaluaciones de la Comisión al término de la evaluación de los planes de acción y poder emitir un dictamen sobre los resultados de esta evaluación.

1.13 En sucesivas ocasiones, el CESE ha insistido en la necesidad de implicar a la sociedad civil, tanto a nivel de Europa como de los Estados miembros, considerando esencial que los ciudadanos sean plenamente conscientes de los objetivos de eficiencia energética y presten todo su apoyo a su realización. Conviene tomar seriamente las recomendaciones procedentes de la sociedad civil. Las medidas que se adopten deberán tener siempre en cuenta las dificultades que encuentran muchos millones de ciudadanos para resolver los problemas cotidianos de la vida diaria. Los programas de ahorro de energía, que tienen inevitablemente un coste, deberán prever una selección precisa de las medidas y ayudas adecuadas para los más necesitados, que podrían tener que afrontar gastos crecientes debido al aumento de los precios de la energía, sin poder reducirlos a causa de los gastos que ello induciría, como es el caso del ahorro energético en las viviendas.

1.14 El CESE destaca que las iniciativas en materia de eficiencia energética han de ser concretas y viables, y se pregunta si no sería necesario tomar seriamente en consideración la necesidad de que, al menos, algunas medidas sean obligatorias, comprobando la divergencia entre los planes y los resultados concretos, como se hizo para reducir en general de las emisiones de CO₂ de los vehículos, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar las energías renovables.

1.15 Los PNAEE no señalan con claridad qué medidas y recursos se utilizarán para implicar a los usuarios finales en un

gran proyecto europeo de eficiencia y ahorro energético. El CESE ha destacado en reiteradas ocasiones el papel esencial que la sociedad civil organizada podría desempeñar en la determinación de los mejores procesos de información y difusión de las buenas prácticas. El CESE desea un debate específico con las instituciones europeas que no parecen especialmente comprometidas ni sensibilizadas al respecto.

1.16 El CESE propone a la Comisión Europea y a los Estados miembros que pongan en marcha un sistema específico de control integrado a semejanza, por ejemplo, del seguido en las políticas relativas al agua. La falta de información y de valoración del impacto de las políticas de eficiencia energética de la Unión Europea en los usuarios finales (en particular las PYME), la ausencia de una metodología capaz de verificar la coherencia entre los objetivos internacionales y europeos y de un proceso de control relativo a los resultados obtenidos por dichos usuarios hacen indispensable este sistema.

1.17 En algunos sectores, como el de «Social Housing» (viviendas sociales), el patrimonio inmobiliario está constituido por viviendas anticuadas y poco eficientes energéticamente. Más de 25 millones de viviendas necesitan intervenciones urgentes y complejas. El CESE desea que se pongan en marcha planes de reestructuración de los alojamientos públicos, financiados con fondos del BEI. En los PNAEE no se hace ninguna referencia a estas intervenciones.

1.18 El CESE considera que instrumentos de mercado similares a los que ya están en funcionamiento podrían aportar una valiosa contribución. Abrir también a los consumidores finales un mercado de «negawattios», es decir, de eficiencia energética eléctrica, podría ser útil para incitar a los ciudadanos a adoptar buenos comportamientos. Si se considera que, con tan sólo sustituir las lámparas incandescentes, se consigue un ahorro equivalente al menos a 80 centrales de 1 000 MW (casi igual a la potencia bruta instalada en Italia), resulta evidente el interés de las empresas productoras en apoyar la eficiencia energética: con la misma producción de electricidad podrán satisfacer a más clientes.

1.19 El CESE espera que se rectifique el rumbo y que los Estados miembros asuman con mayor empeño la política de eficiencia energética y ahorro de energía, y que esto se traduzca en planes nacionales serios, creíbles, realistas y con objetivos mensurables. Será necesario también precisar los recursos que los Estados miembros vayan a utilizar para apoyar de manera adecuada las necesarias inversiones de los ciudadanos y las empresas.

2. Introducción

2.1 En la Comunicación sobre la primera evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética (PNAEE) titulada «Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética», la Comisión cumple una obligación derivada de la aplicación de la Directiva 2006/32/CE, en cuyo artículo 14, apartado 5, se establece la presentación de un informe de evaluación de los 27 planes nacionales de acción antes del 1 de enero de 2008. El segundo informe se presentará antes del 1 de enero de 2012 y el tercero antes del 1 de enero de 2015.

(*) CESE 758/2008, ponente: Sr. CEDRONE.

2.2 Los objetivos que menciona la Comunicación se fijaron en dicha Directiva, cuyo artículo 4, apartado 1, señala lo siguiente: «Los Estados miembros fijarán y se propondrán alcanzar un objetivo orientativo nacional general de ahorro energético del 9 % para el noveno año de aplicación de la presente Directiva, que se conseguirá mediante la prestación de servicios energéticos y el establecimiento de otras medidas de mejora de la eficiencia energética».

2.3 La Comisión destaca que sólo dos Estados miembros (Finlandia y el Reino Unido) han respetado los plazos previstos y que otros quince lo hicieron con retraso: Alemania, Austria, Bulgaria, República Checa, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Polonia y Rumanía. Bélgica y la República Eslovaca presentaron sus PNAEE a finales de diciembre de 2007, demasiado tarde para incluirlos en el documento.

3. La Comunicación de la Comisión

3.1 El análisis de los planes nacionales revela que cinco Estados miembros han fijado objetivos más ambiciosos que los de la Directiva; otros quieren alcanzar objetivos muy superiores, pero no han asumido compromisos oficiales. De los diecisiete planes evaluados, seis no cubren la totalidad del período previsto por la Directiva, es decir, hasta el final de 2016. Respecto del papel ejemplar del sector público, cabe destacar que Irlanda establece un objetivo de reducción del consumo energético del 33 % en 2020; Alemania se compromete a reducir en un 30 % las emisiones de CO₂ en 2012; y el Reino Unido quiere lograr que todos los edificios de la Administración central no tengan emisiones en 2012.

3.2 Se han previsto campañas nacionales: en Irlanda, *Power of One* se basa en la web para fomentar el intercambio de buenas prácticas públicas y privadas; en Dinamarca, la auditoría energética de los edificios públicos con obligación de aplicar las recomendaciones; en Alemania, la adecuación a la normativa de los edificios federales, para lo que ha destinado 120 millones de euros; en Malta, el nombramiento de «líderes verdes» (Green Leaders), esto es, funcionarios de cada Ministerio que se ocuparán de la eficiencia energética y fomentarán las energías renovables.

3.3 El Reino Unido cumplirá el *Code for Sustainable Homes* (código del hogar sostenible) y aplicará el nivel 3 del Código que supone un 25 % de ahorro energético respecto del código de la construcción de 2006. Austria se compromete a hacer que la eficiencia de los edificios públicos supere lo dispuesto en la legislación, mientras que España sustituirá los sistemas de alumbrado público por equipos más eficientes y mejorará de manera significativa la eficiencia energética en el ámbito del tratamiento y suministro de agua potable.

3.4 Polonia y Finlandia impondrán al sector público medidas de ahorro de energía al menos iguales al objetivo nacional, como ya ocurre con los municipios, mientras que los Países Bajos aspiran a ejercer el liderazgo estableciendo que, en 2010, el 100 % de los contratos públicos nacionales y un 50 % de los

contratos celebrados por la administración local y regional se regirá por criterios de sostenibilidad.

3.5 Se consideran muy importantes las políticas de incentivos fiscales. Alemania y Austria se centran en la eficiencia energética de los edificios, que consumen el 40 % de la energía, Lituania prevé la introducción de un tipo reducido de IVA del 9 %, en vez del 18 %, para las viviendas financiadas con fondos públicos. Los Países Bajos establecerán una «deducción por inversión energética» para las empresas privadas, mientras que Italia ha instaurado un régimen de deducción fiscal bruta de hasta el 55 % de la tributación para la compra de electrodomésticos de alta eficiencia energética (refrigeradores de categoría A +, calentadores de agua), los dispositivos de alumbrado y la modernización energética de los edificios.

3.6 Los acuerdos voluntarios se consideran un instrumento valioso, especialmente en Finlandia (durante el periodo de referencia cubren un 60 % del consumo final de energía, con el objetivo de alcanzar un 90 % en 2016), en los Países Bajos donde afectan esencialmente a las empresas, y en Dinamarca donde se reservan para la contratación pública. España, Polonia, el Reino Unido, Rumanía e Irlanda declaran que quieren implantarlos como instrumento esencial para conseguir un ahorro energético.

3.7 En los planes nacionales se consolidan los instrumentos de mercado (certificados blancos), que se utilizan actualmente en pocos países. Italia prevé prolongar este sistema hasta 2014, Polonia quiere introducirlo y el Reino Unido quiere prolongar el *Energy Efficiency Commitment* (Compromiso de Eficiencia Energética) hasta 2020, que pasará a denominarse *Carbon Emission Reduction Target* (Objetivo de Reducción de las Emisiones de Carbono) y aspira a duplicar el ahorro de energía en el período 2008-2011. Se concede gran importancia a las empresas de servicios energéticos (ESE), que todavía no han tenido el desarrollo esperado. Ello interesa especialmente a Alemania, Austria, España, Irlanda, Italia y Polonia.

3.8 Bulgaria, Rumanía y el Reino Unido prevén la instauración de fondos y mecanismos de financiación destinados esencialmente a los sectores comercial y residencial. Las agencias nacionales de la energía, que no tienen las mismas competencias, no realizan las políticas de educación, formación e información de manera homogénea. Algunos países, como Dinamarca e Italia, han decidido transferir estas funciones a las agencias regionales y locales.

3.9 El transporte, que representa más de un tercio del consumo de energía, es visto de forma muy crítica por muchos países, pero, en la práctica, sólo Austria e Irlanda proponen medidas concretas para transferir el tráfico hacia los transportes públicos.

3.10 La mayoría de los planes presentados aspira a mantener el statu quo y en algunos Estados miembros se registra una «gran» distancia entre el compromiso político y las medidas adoptadas y los recursos asignados.

3.11 La Comisión seguirá de cerca y supervisará la transposición de la Directiva, pero también se esforzará por facilitar su aplicación mediante el programa «Energía inteligente para Europa». La Comisión lanzará una plataforma en línea con el fin de recoger y mostrar las aportaciones de las partes interesadas, que se tendrán en cuenta en la aplicación de la Directiva y a las que se invita a participar en la aprobación de las medidas nacionales y la redacción de los próximos PNAEE. Los planes nacionales de acción también se evaluarán en el marco del proyecto de vigilancia de la eficiencia energética *Energy Efficiency Watch*.

3.12 La Comisión recuerda en las conclusiones la importancia de la cooperación internacional, así como su iniciativa de crear una plataforma internacional en materia de eficiencia energética que contribuya a elaborar normas técnicas y a fomentar los intercambios y las transferencias de tecnología. Dados los grandes compromisos que Europa debe afrontar y la responsabilidad que quiere asumir en materia de cambio climático, de abastecimiento energético seguro y sostenible, así como de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, son indispensables programas eficaces y seguros destinados a mejorar la eficiencia energética.

4. Observaciones específicas

4.1 El evidente primer aspecto negativo que se desprende de esta Comunicación es que el plazo establecido en la Directiva para la presentación de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética sólo ha sido respetado por dos de los 27 Estados miembros; otros quince se esforzaron por presentar sus conclusiones y dos lo hicieron tras cumplirse el plazo, pero de los ocho restantes no se tienen noticias. Un año después del plazo del 30 de junio de 2007, sigue faltando un Estado miembro.

4.2 El segundo aspecto negativo que llama la atención en las conclusiones de la Comisión es que, salvo algunas excepciones, de los documentos analizados no puede deducirse un compromiso tan firme y serio como requiere la situación. Cada vez ocurre con más frecuencia que los Jefes de Estado o de Gobierno, en representación de los Estados miembros, aprueban en Bruselas con gran ligereza directivas que no pueden o no quieren respetar cuando regresan a su país. La agenda de Lisboa es el ejemplo más claro, pero abundan los casos de comportamientos dicotómicos y seguirán produciéndose.

4.3 Cuando se pasa revista a los planes nacionales de acción, resulta evidente que falta un esquema de referencia y que los planes se han redactado de forma completamente diferente, lo que complica su lectura y hace casi imposible la comparación. En el marco del proyecto EMEEEES (evaluación y supervisión de la Directiva sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos), en colaboración con el *Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy*, se elaboró un modelo para facilitar la redacción de los planes nacionales de acción. Bélgica lamenta en una carta que este importante modelo no se publicó hasta el 11 de mayo, pocos días antes de concluir el plazo de presentación de los planes nacionales.

4.4 Los planes presentados van desde las trece páginas de la República Checa y Lituania a las 41 de Rumanía y las 89 de

Malta, en el caso de los nuevos Estados miembros; de las 37 páginas de Francia a las 102 de Alemania, las 211 de España y 214 del Reino Unido, en el caso de los Estados miembros más grandes, hasta llegar al caso específico de Bélgica que, dada la naturaleza federal del Estado, presenta cuatro documentos con un total de 221 páginas. El total de las páginas presentadas por los 25 Estados miembros (Suecia y Portugal todavía no aparecen en el sitio de la Comisión) asciende a 2 161, con datos, cuadros y medidas dispares. Cada país ha elegido sus propios parámetros de referencia, metodologías y modelo de comunicación: el resultado es desalentador, ya que no se logra discernir una dirección.

4.5 El material publicado por Francia, Eslovenia, Grecia (sólo un borrador), los Países Bajos y Luxemburgo figura en las lenguas nacionales respectivas (obstáculo insuperable para el ponente). Es muy difícil que el intercambio de buenas prácticas pueda hacerse mediante la lectura de los documentos en versión original, pero no se prevé ninguna invitación, y menos aún obligación, a utilizar una única lengua. La Comisión ha previsto traducir todos los documentos a una sola lengua; lamentablemente, los retrasos registrados en la presentación de los PNAEE han repercutido en los plazos de traducción.

4.6 El CESE destaca la incoherencia entre los objetivos de los planes nacionales y estos dos aspectos señalados. Ya sean planes enciclopédicos o planes sucintos, ni unos ni otros ayudan a comprender exactamente hacia dónde se avanza. Los excesos de detalles y de síntesis tienen el mismo resultado de complicar la lectura y la comprensión. El modelo *Emees* puede constituir un buen compromiso entre ambos extremos. El CESE recomienda encarecidamente que, en la próxima edición de los planes nacionales, se adopte un modelo común que facilite la lectura y la comparación.

4.7 El CESE valora negativamente, salvo algunas loables excepciones señaladas en el presente dictamen, la notable falta de iniciativa en el sector público y en la agricultura. Los PNAEE son silenciosos y reticentes en estos importantísimos sectores.

5. Observaciones generales

5.1 En enero de 2007 el Consejo pidió a la Comisión que elaborase disposiciones en el ámbito de la energía y el cambio climático para alcanzar objetivos ambiciosos. Estos objetivos se concretaron en el tercer conjunto de medidas sobre energía, el paquete sobre las energías renovables y el cambio climático, la Directiva sobre la reducción de las emisiones de CO₂ de los nuevos vehículos, la nueva normativa sobre *Energy Star*, el Libro Verde sobre la movilidad urbana (que prevé, entre otros, incentivos para los medios de transporte eficientes) y el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética.

5.2 ¿Cuáles son los rasgos que caracterizan estas disposiciones? Algunas indicaciones y muchas normas. Ya se verá si estas disposiciones pasan la criba de la codecisión y si los gobiernos, después de haberlas aprobado formalmente, son capaces de resistir las presiones de las empresas nacionales y de mantener las decisiones adoptadas.

5.3 La razón por la que los Estados miembros no parecen preocuparse demasiado está en la propia Directiva. En efecto, en el considerando 12 se señala lo siguiente: «Por tanto, aunque los Estados miembros se comprometan a esforzarse por alcanzar el objetivo del 9 %, como objetivo nacional de ahorro energético es orientativo y no implica ninguna obligación jurídicamente vinculante para los Estados miembros de alcanzarlo».

5.4 Esta práctica legislativa (directivas con objetivos no vinculantes y que no imponen sanciones en caso de incumplimiento) ha caracterizado las iniciativas legislativas adoptadas en determinados años y en ámbitos concretos. Los Estados miembros, hasta hace unos cuantos años, reivindicaban su soberanía en materia de decisiones energéticas, desde el suministro hasta la producción y distribución. Ello ha supuesto una especie de derecho indicativo que ha caracterizado ese período. De este modo, la propia Directiva 2003/30/CE sobre los biocarburantes fijaba objetivos cuantitativos, pero ninguna obligación concreta para alcanzarlos.

5.5 En estas condiciones y dadas estas premisas, el objetivo de reducir el consumo en un 20 % en 2020, mediante la eficiencia energética, será muy difícil de alcanzar si no se adoptan medidas y/u objetivos complementarios exigentes.

5.6 El CESE ha apoyado y seguirá apoyando todas las iniciativas encaminadas a alcanzar un nivel creciente de eficiencia energética y considera que tanto las emisiones de CO₂ como la dependencia energética de la UE constituyen dos problemas de suma importancia.

5.7 El CESE destaca al mismo tiempo la contradicción entre medidas generales no vinculantes y medidas específicas, centradas en la obtención de un resultado, que son obligatorias. ¿El conjunto no es obligatorio, pero los distintos aspectos sí lo son? La propia Comisión debería dar buen ejemplo y publicar los resultados sobre eficiencia y ahorro de energía registrados en sus edificios, así como las iniciativas adoptadas y los fondos asignados. Un anexo de carácter «federal» ayudaría a comprender mejor la importancia de estas políticas.

5.8 El CESE destaca la gran divergencia existente entre las expectativas generadas con la adopción de medidas adecuadas para obtener un aumento significativo de la eficiencia energética y los proyectos globalmente decepcionantes y poco alentadores que han presentado los Estados miembros e insiste en la necesidad de adoptar medidas concretas a corto, medio y largo plazo en consonancia con los objetivos indicados.

5.9 El CESE recomienda que, si se llega a esta oportuna conclusión, se adopten medidas adecuadas para realizar los objetivos en vez de llevar a cabo, como en otras ocasiones, una acción puramente cosmética.

5.10 El CESE acogió favorablemente tanto la «Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos» (1) como el posterior «Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial» de 19 de octubre de 2006 (2), pero estos actos reglamentarios y de orientación se habían elaborado cuando los precios del petróleo todavía eran relativamente bajos. Cuando se presentó la Directiva, en 2004,

el precio oscilaba en torno a 42 dólares el barril y el precio medio en 2006 era ligeramente inferior a 62 dólares.

5.11 En ese contexto, era incluso comprensible que los objetivos fueran orientativos y que la Comisión no incluyera en la Directiva una obligación vinculante para que los Estados miembros realizaran los objetivos propuestos. El Comité Económico y Social Europeo ha señalado que la mejor energía «es la que se ahorra», pero si el ahorro depende de la buena voluntad de los Estados miembros, sin más estímulo que el del sentido de la responsabilidad, la consecución de este objetivo resulta realmente aleatoria, e incluso imposible.

5.12 Pero, ¿puede permitirse la Unión Europea no alcanzar los objetivos de reducción de la intensidad energética en un 1,5 % anual? ¿Y renunciar a ahorrar 390 Mtep que producen 780 millones de toneladas de CO₂? Por una parte, se confirman objetivos ambiciosos y vinculantes de reducción en un 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y de aumento al 20 % de las energías procedentes de fuentes renovables, pero, por otra parte, el objetivo que puede alcanzarse de forma más rápida, y que supone un ahorro inmediato, se deja de lado como si fuera una esperanza hipotética.

5.13 El CESE destaca que, en algunos países, la aplicación de los planes es responsabilidad de los gobiernos regionales sin un nivel adecuado de coordinación, lo que conlleva de hecho una falta de armonización y de coherencia territorial.

5.14 El CESE deplora la falta de oportunidades reales de elección en lo que se refiere a la oferta y considera que dichas oportunidades deben aumentarse y acompañarse de incentivos para los sectores más débiles, principalmente para el conjunto de los consumidores y las pequeñas y medianas empresas, al objeto de obtener rápidamente los resultados esperados. En algunos países los incentivos han producido resultados muy alentadores, como en el caso de los electrodomésticos «blancos».

5.15 El CESE valora positivamente la experiencia de las ESCO (*Economy Service Companies*, empresas de servicios energéticos) y considera que debe respaldarse la difusión de tales servicios a los ciudadanos y a las empresas. Nuevas profesiones, nuevas oportunidades de trabajo cualificado, resultados positivos en materia de eficiencia energética y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero son algunos de los aspectos positivos de tales servicios.

5.16 El CESE destaca que los Estados miembros no están realizando suficientes esfuerzos para alcanzar los objetivos fijados y está convencido de que, como ocurre con las emisiones del transporte, es necesario apoyar las iniciativas de la Comisión si van encaminadas a reforzar las obligaciones de los Estados miembros. El año pasado la Comisión puso en marcha iniciativas positivas como la nueva reglamentación *Energy Star*, cuyas normas serán obligatorias en lo sucesivo para los contratos públicos de material de oficina; el Libro Verde sobre la movilidad urbana, que propone, entre otras medidas, financiar vehículos más eficientes; el tercer paquete sobre la energía, que refuerza las competencias de los reguladores nacionales respecto de la eficiencia energética; el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética y la reglamentación sobre las emisiones de los vehículos nuevos.

5.17 En los próximos meses están previstas más iniciativas. Se trata de nuevas directivas sobre los requisitos de eficiencia energética o etiqueta ecológica de una multitud de productos (por ejemplo, el alumbrado público y la iluminación en las oficinas, modos de espera y apagado con consumos mínimos) y de una nueva reglamentación, prevista para 2009, sobre los televisores, frigoríficos y congeladores domésticos, lavadoras y lavavajillas, calderas y calentadores de agua, ordenadores personales, material de reproducción de imágenes, motores eléctricos, bombas de calor y climatizadores. La Comisión también tiene previsto adoptar en 2009 una iniciativa sobre las bombillas domésticas incandescentes, con el fin de fomentar su sustitución lo antes posible. La revisión de la Directiva sobre el etiquetado de los vehículos y la eficiencia de los neumáticos y sistemas que supervisan constantemente su presión y su calidad serán los ejes de las nuevas estrategias en el ámbito de los transportes.

5.18 El CESE considera indispensable realizar un mercado interior de la energía en el que, de conformidad con las directivas sobre la electricidad y el gas, los precios sean el resultado de una competencia sana.

5.19 El CESE subraya la necesidad de que los Estados miembros de la UE prevean planes de formación destinados a las escuelas (que deberán, por consiguiente, comprometerse a participar activamente en programas de eficiencia energética) y programas de comunicación destinados a sensibilizar a los ciudadanos en torno a la importancia y la exigencia de un consumo responsable y eficiente de la energía.

5.20 En lo que a las escuelas se refiere, revisten un particular interés algunos concursos entre institutos técnicos, con la parti-

cipación activa de los alumnos, para conseguir el mayor ahorro energético. Por ejemplo, en Italia, el proyecto «datti una scossa» (literalmente «date una sacudida»), dotado con un premio para realizar lo que se haya propuesto hasta un importe máximo de 25 000 euros, ha tenido mucho éxito; otro buen ejemplo es el maratón ecológico internacional, en el que un instituto francés ha presentado un prototipo que con un litro de gasolina ha recorrido ¡3 039 km! Un equipo de Dinamarca ha conseguido producir un motor de combustión con una emisión de 9 g/km, ganando así el «Climate Friendly Award» (premio al respeto del clima).

5.21 Los instrumentos económicos que se faciliten deberán ser eficaces y sostenibles con el paso del tiempo. El CESE considera que debe prestarse una atención particular a la distribución de los incentivos, que han de destinarse a los consumidores finales. Es preciso tener en cuenta también la oportunidad de reservar una cuota de incentivos a los prestadores de servicios energéticos, creando así un interés común y convergente con las políticas de eficiencia energética.

5.22 Al objeto de dar a los clientes indicaciones de precio adecuadas, que favorezcan un uso más racional y eficiente de la energía, el CESE insta a la Comisión Europea a que procure eliminar las tarifas ofrecidas por debajo del coste real, teniendo en cuenta todo lo que la legislación europea admite en el ámbito de la promoción adecuada de las energías renovables y preservando todo lo previsto por las directivas sobre el gas y la electricidad para los consumidores más desfavorecidos.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Internet de los objetos»

(2009/C 77/15)

El 7 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Internet de los objetos»

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 16 de julio de 2008 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

El CESE anima a la Comisión Europea a:

1.1 Invertir en investigación para fomentar las actividades de difusión (como los actos organizados durante la última presidencia) y de imposición de normas por considerar que «Internet de los objetos» es un ámbito importante.

1.2 Adoptar medidas para eliminar los obstáculos que puedan impedir la aplicación de esta tecnología.

1.3 Evaluar si el manejo mediante sistemas centralizados del volumen de tráfico que previsiblemente generarán las aplicaciones relativas a Internet de los objetos y su gobernanza en el ámbito local (de nombres y servicios) es la mejor solución para gestionar una utilización a gran escala.

1.4 Examinar si las directivas en vigor regulan adecuadamente la protección de datos y las exigencias de seguridad o si es preciso adoptar nuevas medidas legislativas.

1.5 Plantearse si hacen falta más laboratorios en Europa financiados conjuntamente por universidades y empresas privadas, para asegurarse de que los resultados permanecen en Europa y que los investigadores no desaparecen atraídos por centros de investigación y empresas situados en otras partes del mundo (EE.UU.).

1.6 En cuanto a los hipotéticos riesgos electromagnéticos, aplicar el principio de cautela a aquellos nuevos entornos en los que proliferan los lectores de ondas de elevada densidad, especialmente a las personas que trabajan en ellos. Estas deberían ser informadas sobre los posibles riesgos y deberían habilitarse medios de protección. No obstante, conviene analizar detalladamente esta cuestión mediante estudios científicos.

1.7 Observar que los avances tecnológicos deben supeditarse a los intereses de las personas y evaluar los riesgos inherentes de carácter ético.

1.8 En lo referente a los servicios transeuropeos, la Comisión Europea o la autoridad administrativa independiente a la que

incumba regular el espectro en el futuro debería considerar las necesidades al respecto de Internet de los objetos.

1.9 La investigación será esencial para ganar la carrera con vistas a facilitar capacidad informática suficiente para gestionar las futuras aplicaciones de Internet en tiempo real.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 A raíz de su Comunicación de 2007 sobre las etiquetas RFID ⁽¹⁾, y tras la conferencia sobre este tema celebrada en Lisboa el pasado mes de noviembre, la Comisión pasa a la etapa siguiente con la Comunicación objeto de examen, que es la de Internet de los objetos ⁽²⁾.

2.2 Procede asimismo referirse a numerosas comunicaciones e iniciativas del CESE de estos últimos años ⁽³⁾: el programa i2010 fue objeto de una revisión intermedia ⁽⁴⁾.

3. Observaciones y análisis

3.1 Introducción

3.1.1 El desarrollo de la tecnología inteligente (TI) es un reto crucial para nuestras sociedades. Esto, habida cuenta en particular de que, con la unificación de su mercado, Europa está en excelente posición para convertirse en una región clave de la economía digital, siempre que se dote de los medios necesarios en materia de investigación fundamental y de I+D, así como en la esfera política de la gobernanza de esta Internet del futuro.

⁽¹⁾ COM(2007) 96 final, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La identificación por radiofrecuencia (RFID) en Europa: pasos hacia un marco político».

⁽²⁾ Véase «Towards an RFID policy for Europe», Workshop report MAARTEN VAN DE VOORT, ANDREAS LIGTVOE, 31 de agosto de 2006.

⁽³⁾ Por ejemplo, el Dictamen del CESE sobre el tema: «Identificación por radiofrecuencia (RFID)», ponente: Sr. MORGAN, DO C 256 de 27.10.2007, p. 66 — TEN/293.

⁽⁴⁾ Comunicación «Preparar el futuro digital de Europa — Revisión intermedia de la iniciativa i2010» [COM(2008) 199 final].

3.1.2 De ello dependen en gran parte el crecimiento y la competitividad europeos, procediendo a afirmar su posición sin más demora en materia de gobernanza política de dicha Internet, a la vez que se desarrollan las tecnologías y las inversiones, así como los conocimientos y la experiencia indispensables.

3.1.3 Internet, incluso en la fase actual de Web2 interactiva y portátil, se basa todavía en una red mundial compuesta por cientos de miles de servidores y de encaminadores, es decir, de ordenadores fijos interconectados mediante cables o fibra óptica; no obstante, las conexiones a los terminales portátiles, como el teléfono móvil o las tabletas Internet, se efectúan mediante ondas electromagnéticas y presentan una expansión muy rápida, conforme a distintas normas de conexión (3G, 3G+-HSPDA, Edge, WiFi, WiMax).

3.1.4 La Web2 es interactiva; el usuario es asimismo creador o proveedor de contenidos, a título individual o con arreglo a modalidades basadas en la cooperación o en la colaboración (enciclopedia Wikipedia, programas informáticos libres, etc.). Muchas de las PYME se dedican a proporcionar programas o contenidos creativos y, sobre todo, a prestar servicios muy variados (instalación y mantenimiento de redes, seguridad informática, cursos, etc.).

3.1.5 Los chips informáticos están cada vez más miniaturizados, a la vez que aumenta su complejidad y disminuye su consumo energético. Se insertan en terminales portátiles cada vez más ligeros cuyos programas y capacidad de cálculo se desarrollan con vistas a integrar en los teléfonos el acceso a Internet y a la geolocalización (chips Sirf 3).

3.2 Hacia «Internet de los objetos»

3.2.1 Internet de los objetos empieza a desplegarse en un contexto tecnológico complejo, a partir de la Web2 y de otras tecnologías asociadas, en su mayoría ya existentes, y cuya fusión permite dar un gran paso hacia Internet de los objetos:

- los protocolos Ipv6 ⁽⁵⁾, HTTP ⁽⁶⁾, FTP, etc. y una nueva norma HTML5 universal para leer los sitios (pendiente de elaboración);
- las etiquetas RFID ⁽⁷⁾ y los lectores de radiofrecuencia que las conectan con las bases de datos;
- la geolocalización (GPS y, próximamente, Galileo);
- las redes interconectadas y las capacidades de almacenamiento de datos;
- la inteligencia artificial, especialmente en la Web3 (red semántica cuyo lenguaje será más próximo al lenguaje natural) y para la gestión de datos entre distintos aparatos;

⁽⁵⁾ Protocolo para Internet versión 6.

⁽⁶⁾ El Hypertext Transfer Protocol (HTTP) es un protocolo de comunicación para la transferencia de información a través de una intranet o de la red mundial. En un principio su objetivo consistía en facilitar la publicación y retirada de páginas de hipertexto colgadas en Internet.

⁽⁷⁾ Radio Frequency Identification Device.

— las nanotecnologías, en particular aplicadas a los microprocesadores;

— Las etiquetas 2D (códigos de barras, Datamatrix), que siguen siendo útiles, en particular asociando un contenido denso a una dirección Internet codificada con Datamatrix, fotografiada mediante un terminal portátil que se conecta directamente con el sitio (usos varios, turísticos, publicitarios, informativos, etc.).

3.2.2 En el movimiento ascendente de los componentes de las redes del futuro, la informática predominantemente paralela desempeñará un papel creciente; cientos o miles de procesadores pueden funcionar en paralelo ⁽⁸⁾ en lugar de en sucesivas operaciones, lo que permite acelerar mucho los cálculos y así concebir universos virtuales complejos y simultáneos; por otra parte, la virtualización ya permite aprovechar mucho mejor la potencia de los ordenadores al hacer funcionar virtualmente varios aparatos a partir de uno solo, incluso con distintos sistemas de explotación, técnica que conoce una rápida expansión.

3.2.3 Europa necesita ciertamente intensificar su investigación y generar en este ámbito competencias de alto nivel, tanto técnicas como prácticas, para conservar a los investigadores, que se ven atraídos fuertemente por los grandes laboratorios universitarios o privados norteamericanos, así como, próximamente, chinos o indios; el riesgo de acumular un retraso tecnológico importante resulta evidente a falta de iniciativas de gran envergadura encaminadas a controlar la red Internet del futuro.

3.2.4 Las tecnologías de almacenamiento en masa evolucionan rápidamente; son absolutamente indispensables para las bases de datos destinadas a recoger la descripción de los objetos identificados mediante su dirección Internet. Dichas capacidades, combinadas con las de tratamiento de datos, trazan la vía hacia una Internet inteligente, que acumulará nuevos conocimientos sobre las bases de datos más completas mediante la combinación y el tratamiento de los datos recabados sobre los objetos y las bases de datos de identificación. Al mismo tiempo, la red se convierte en un ordenador y almacena programas que permitirán emplear las bases de datos y las intervenciones humanas: solicitudes complejas, informes, etc.

3.3 Primeras aplicaciones

3.3.1 Ciertas realizaciones se encuentran ya en fase experimental y ciertas aplicaciones ya son operativas acudiendo a los medios disponibles en sectores económicos como:

- el comercio al por menor (Wal-Mart);
- la logística de los transportes y el seguimiento de las mercancías;
- la seguridad en determinadas empresas, etc.

⁽⁸⁾ La Universidad de Stanford ha creado un nuevo laboratorio denominado «Pervasive Parallelism Lab» financiado por las mayores empresas del sector informático de EE.UU., entre las que figuran HP, IBM e Intel.

3.3.2 Las etiquetas RFID incorporadas a los objetos, por ejemplo a las tarjetas de acceso o a los productos en venta en el supermercado, facilitan a un lector situado a una distancia relativamente corta (dependiendo de la frecuencia empleada) un acceso simultáneo a la dirección y a las características de todos los objetos a los que se pasa revista al mismo tiempo (carro de la compra, contenedor) e infieren conclusiones (precio a abonar, declaración aduanera por menorizada). En Japón ya se puede emplear este sistema para las compras que se abonan mediante otro chip insertado en el teléfono móvil (en realidad se trata de un terminal multifunciones);

3.3.3 En materia de logística de transportes y en relación con la geolocalización, se puede recabar toda la información sobre un pedido en fase de ejecución, incluida su posición geográfica en tiempo real;

3.3.4 Internet de los objetos es ubicua; se la denomina también «Internet ambiental» en la que los datos transmitidos por los lectores en distintas fases del proceso de tratamiento pueden procesarse automáticamente;

3.3.5 En determinadas aplicaciones, los objetos comunican, la red «aprende» y puede tomar decisiones adecuadas, como, por ejemplo, en las aplicaciones domóticas: biorreconocimiento de las personas, apertura de puertas, aplicación de decisiones relativas a una vivienda y su aprovisionamiento, gestión de la calefacción, de la ventilación, de las advertencias acerca de la seguridad de los niños, etc.

3.3.6 El acceso a determinados aparatos y datos puede depender de lectores de huellas o de reconocimiento de formas.

3.4 Ubicuidad de las redes y vida privada, seguridad

3.4.1 No obstante, esta gestión puede aumentar considerablemente los riesgos de violación de la vida privada o de la confidencialidad de los negocios, de las relaciones existentes entre los clientes y los proveedores de bienes o prestadores de servicios, ya que el buen funcionamiento de una Internet ambiental supone que las redes contengan gran cantidad de datos personales —incluso confidenciales— y estrictamente privados, como las aplicaciones médicas.

3.4.2 Cabe preguntarse si los instrumentos jurídicos comunitarios en vigor sobre protección de datos bastarán para las redes previstas para un futuro próximo.

3.4.3 Si no se refuerzan la protección y la confidencialidad de los datos sensibles, la red ambiental podría convertirse en un instrumento de transparencia total para las personas (como ya es el caso de los animales domésticos con arreglo al sistema europeo de identificación).

3.4.4 Convendría sobre todo vigilar los cruces de datos determinados regulando los que atañen a los objetos y prohibiendo

los relativos a las personas; la difusión de datos requiere convertirlos previamente en anónimos, lo que descarta los argumentos de quienes se niegan a transmitir datos sociológicos amparándose en la salvaguarda de la vida privada; no se requiere autorización previa de las personas si los datos han pasado a ser anónimos y a continuación se tratan mediante métodos estadísticos antes de publicar los resultados extraídos.

3.4.5 Los datos confidenciales, que se deberán definir legalmente, deberán protegerse mediante métodos contundentes de codificación, para que el acceso a los mismos quede restringido a las personas (o máquinas) autorizadas.

3.4.6 Sigue estando abierta, como reconoce la Comisión, la cuestión de la inocuidad o del riesgo inherente a las frecuencias ultraaltas más potentes que pronto empezarán a utilizarse abundantemente.

3.4.7 La legislación sobre la protección de los trabajadores contra las ondas electromagnéticas puede resultar muy insuficiente para una exposición permanente a las frecuencias altas y ultraaltas. Los estudios sobre este tema, que básicamente se iniciaron para examinar los posibles efectos de los teléfonos móviles en la salud de los usuarios, no han llegado a resultados concluyentes. Sería urgentemente necesario acelerar y ampliar las investigaciones sobre los posibles riesgos y remedios antes de que algunos tipos de etiquetas de nueva generación se desarrollen de manera «salvaje»⁽⁹⁾.

3.4.8 Se deben establecer normas, en lo posible universales, y al menos europeas, para el uso de las etiquetas RFID, privilegiando el derecho a la protección de la vida privada, en una perspectiva que vaya quizá más allá de las «natural persons» (personas físicas), ya que la legislación actual se aplica de modo desigual y no cubre todas las situaciones vinculadas a los usos actuales y futuros de las etiquetas RFID y de Internet de los objetos.

3.5 Internet del futuro

3.5.1 En la medida en que cabe efectuar previsiones a medio plazo en un ámbito en constante evolución, probablemente la Internet del futuro sea una combinación de la Web3 y de Internet de los objetos.

3.5.2 La mayoría de los distintos componentes de la Internet del futuro ya existen, se están perfeccionando o poniendo en práctica, de manera que la nueva Internet verá la luz próximamente, revelándose como un paradigma novedoso capaz de resituar la posición y el papel de las redes ubicuas en la vida de los ciudadanos y en el crecimiento económico en un grado difícilmente concebible por el momento, pero que podría suscitar un profundo cambio social y un desarrollo sin precedentes de aquellos países y empresas que controlen sus distintas facetas, es decir, los que efectúen a tiempo las inversiones necesarias en

⁽⁹⁾ Un estudio científico británico sobre los teléfonos móviles demuestra su inocuidad durante varios años; su texto está disponible en la página:
<http://www.mthr.org.uk>

materia de investigación, formación, imposición de normas, nuevos servicios, etc.; ello podría modificar las relaciones de fuerza económicas y científicas a escala global. Se trata de un reto ineludible para Europa.

3.5.3 Finalmente, Internet de los objetos fusiona el mundo físico con el digital, la realidad real con la virtual; los objetos inteligentes («*smart objects*») se integran en una red ambiental en la que participan de pleno derecho («*ubiquitous network*») y ocupan un espacio mucho mayor que en la Web2, como red

participativa de las personas, que se incorporará a la red ampliada de alcance más amplio.

3.5.4 Por último, la nueva red plantea problemas de gobernanza por su dimensión y nuevos contenidos, la necesidad de atribuir cientos de miles de millones de nombres, las normas universales que se deberán aplicar, etc.; actualmente, las RFID se rigen por normas privadas y por las relaciones comerciales con EPCglobal (*Electronic Product Code*). Cabe preguntarse si ello resulta adecuado con vistas al pleno desarrollo de la Internet del futuro.

Bruselas, 18 de septiembre 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los contenidos creativos en línea en el mercado único»

COM(2007) 836 *final*

(2009/C 77/16)

El 3 de enero de 2008, 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 Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los contenidos creativos en línea en el mercado único»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 2008 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Derechos de los consumidores

1.1.1 El CESE es partidario de que exista una protección de los consumidores con un alto nivel. A tal efecto, espera con atención la elaboración de la *Guía para consumidores y usuarios de los servicios de la sociedad de la información*.

1.1.2 A juicio del CESE, esta Guía debería contemplar, al menos, los puntos siguientes:

- neutralidad de la red, para reforzar la posibilidad de elección del consumidor,
- garantizar una protección adecuada de los datos personales, así como un elevado nivel de seguridad del entorno electrónico,
- facilitar el establecimiento de normas de carácter voluntario y marcas de confianza para el comercio electrónico,

— la aplicabilidad de los derechos de los consumidores en el entorno digital, especificando los derechos de acceso, el servicio universal, así como la protección frente a las prácticas comerciales desleales,

— establecimiento de parámetros de calidad de los servicios en línea,

— establecer un formulario en línea de carácter europeo y sencillo para notificar acciones fraudulentas,

— sistema de resolución de conflictos extrajudicial en línea.

1.2 Interoperabilidad

1.2.1 El CESE subraya que la interoperabilidad constituye un factor económico central. Y constata, además, que las normas abiertas son de importancia fundamental para facilitar la interoperabilidad y aportan una contribución a la seguridad y fiabilidad.

1.2.2 La falta permanente de interoperabilidad limita a los ciudadanos europeos en su acceso a equipos, servicios y contenidos, los obliga a pagar precios más elevados por los equipos, limitando al mismo tiempo la elección de dichos equipos y los fuerza a utilizar pasarelas, dado que determinadas partes interesadas aprovechan las innecesarias diferencias técnicas para crear mercados monopolísticos.

1.2.3 Para el Comité, la creación de unos sistemas DRM ⁽¹⁾ eurocompatibles es una buena idea engañosa, pues plantea más problemas de los que resolvería y podría excluir a determinados creadores de la difusión en línea. Además, el mercado de contenidos es global, como demuestra el uso de la división en zonas, que limita la libertad de los usuarios.

1.3 El Comité estima que la imposición más o menos anárquica de todos los tipos de soportes digitales o dispositivos de memoria, con grandes diferencias entre los Estados miembros, provoca graves distorsiones del mercado.

1.4 Las medidas penales y los procedimientos de excepción previstos en el proyecto de ley «Olivennes», en Francia, sobrepasan con mucho las exigencias de la OMC que se recogen en el acuerdo firmado en 1994 en Marrakech. Como ya indicó el Tribunal de Justicia en la sentencia Promusicae, debe respetarse el principio de proporcionalidad en la elección de los medios que se utilicen para que se respeten los derechos de autor: se trata de encontrar un equilibrio satisfactorio entre los derechos, las libertades y los intereses.

1.5 Por ello, el CESE espera con atención la Recomendación que tiene previsto elaborar la Comisión sobre los contenidos creativos en línea, para pronunciarse concretamente sobre la transparencia (etiquetado), sobre las nuevas formas de establecer y gestionar los derechos digitales a escala europea, sobre el fomento y la contribución de unos sistemas innovadores para la difusión de contenidos creativos en línea, así como la búsqueda de medios efectivos que acaben con las copias ilegales con fines comerciales y cualquier otra forma de expolio de los creadores.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 Los principales aspectos de la Comunicación y de lo que plantea la Comisión se refieren a lo siguiente:

- regular y armonizar un mercado europeo de contenidos creativos en línea;
- derechos de autor y derechos afines a escala europea; licencias multiterritoriales; una mejor protección de los derechos sobre la propiedad literaria y artística;
- DRM europeos, en función de los soportes, e interoperables, en especial para los contenidos en línea;
- garantizar la seguridad de las comunicaciones y de las transacciones financieras; lucha contra la piratería y el fraude, para reforzar la confianza en la economía digital y permitir el desarrollo de los servicios en línea.

⁽¹⁾ Digital Rights Management o gestión de los derechos digitales. Forma «políticamente correcta» de referirse a los dispositivos, programas o técnicas que impiden realizar copias.

— el problema más grave en el futuro sin duda alguna tendrá que ver con cuestiones relativas a la copia privada, objeto de numerosas polémicas en Europa. En efecto, los diferentes miembros de la Unión distan mucho de disponer de una legislación armonizada al respecto.

2.2 Según el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, publicado independientemente de la Comunicación, únicamente en inglés ⁽²⁾ y con una extensión de 41 páginas, dado el carácter transfronterizo de las comunicaciones en línea y los nuevos modelos comerciales que exigen las nuevas tecnologías, las políticas de la Unión deberían buscar la promoción y la divulgación rápida de estos nuevos modelos para difundir en línea contenidos y conocimientos. Los «contenidos creativos distribuidos en línea» son contenidos y servicios como los medios audiovisuales en línea (películas, televisión, música, radio), los juegos en línea, la publicación en línea, los contenidos educativos en línea y los contenidos generados por los usuarios (redes sociales, blogs, etc.).

2.3 El primer objetivo, ya apuntado en i2010 ⁽³⁾, es constituir un espacio único europeo de la información. Los problemas detectados persisten, mientras que las plataformas tecnológicas de difusión se diversifican y se instalan.

2.4 Por lo que se refiere al problema de la confianza en la economía digital, se plantea la cuestión recurrente de la interoperabilidad entre los materiales, los servicios y las plataformas. Hay quien considera que la tipificación penal de las personas que se intercambian archivos mediante los sistemas «peer to peer» (P2P) o «Bit Torrent» y los regímenes draconianos de los derechos de propiedad intelectual no crean un clima de confianza. Además, con la explosión de los contenidos creados por los usuarios, que añade una nueva dimensión a su papel en la economía digital, surge una serie de nuevos retos para las políticas públicas en numerosos ámbitos, como la confianza y la seguridad.

2.5 Las organizaciones de consumidores critican duramente la utilización de DRM, pues consideran que atentan contra los derechos esenciales de los consumidores. Además, suponen riesgos para la protección de los datos y los usuarios tienen dificultades para gestionarlos. Sin embargo, algunos representantes de la industria los defienden y sostienen que los problemas de interoperabilidad los crean los fabricantes de material y los diseñadores de programas.

2.6 En el mercado mundial, los operadores de los mercados nacionales se enfrentan a la diversidad de idiomas y a la limitación de ciertos mercados, así como a la variedad de normas nacionales en cuanto a las licencias. Los proveedores de acceso a Internet apoyan las licencias y reglamentos multiterritoriales, pero en otros sectores de la industria se es más bien reacio al respecto. Las licencias nacionales permitirían reenumerar mejor a los autores, aunque un buen número de importantes instituciones de cobro de derechos actúan en varios países. Por otra parte, las organizaciones musicales y los operadores móviles desean que se simplifique el cobro de derechos.

⁽²⁾ COM(2007) 836 final, Bruselas, 3.1.2008; SEC(2007) 1710, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

⁽³⁾ «i2010 — Una sociedad de la información para el crecimiento y el empleo» (COM(2005) 229 final).

2.7 Los proveedores de acceso a Internet también critican la diversidad de regímenes de cobro y de importe de los derechos por copia privada, que cada vez son más cuantiosos y complejos, y dudan de su utilidad frente al uso de DRM.

2.8 La falta de disponibilidad de contenidos para la distribución en línea y la fragmentación del mercado, así como la diversidad de contratos que se suscribe para distintas formas de explotación, marginan la puesta en línea rápida de las creaciones y suponen un grave freno al desarrollo de servicios.

2.9 El documento de trabajo de la Comisión recoge los resultados de dos consultas y muestra la variedad de posturas de las partes afectadas. La Comisión, no obstante, desearía seguir avanzando en los ámbitos (cuestionados) de las licencias multiterritoriales y de unos derechos de autor europeos, de la generalización de los DRM interoperables en particular, y asistir a la creación de un verdadero mercado europeo que integre las distintas culturas.

2.10 El objetivo es que el mercado europeo del contenido en línea (música, películas, juegos, etc.) se multiplique por cuatro de aquí a 2020 y pase de 1 800 millones de euros de ingresos en 2005 a 8 300 millones de euros.

3. Observaciones

3.1 El Comité es plenamente consciente de que Internet permite almacenar o distribuir en formato digital bienes y servicios aplicando unos métodos que violan el derecho de propiedad inmaterial de los autores y distribuidores de contenidos creativos en línea, además de suponer una intromisión en la vida privada o nuevas formas de fraude contra empresas y particulares.

3.2 Las creaciones que más circulan de forma ilegal son las obras musicales contemporáneas y, cada vez más, las obras audiovisuales, además de programas de todo tipo. Es un fenómeno que tuvo un crecimiento notable en un período en el que los distribuidores no proponían ningún modelo comercial que tuviese en cuenta las nuevas posibilidades de violar los derechos de propiedad inmateriales. También se necesitaba una pedagogía del uso de Internet para los adolescentes, pero ninguna institución tomó la iniciativa y sigue siendo insuficiente por completo.

3.3 Las primeras reacciones en ocasiones fueron extremas, pero también, aunque en menos casos, laxistas. En general, los distribuidores han creado dispositivos contra las copias (los llamados «DRM»), al mismo tiempo que han presentado la exigencia de compensaciones económicas para los titulares de derechos y medidas penales extremadamente disuasorias, pero inaplicables en la práctica dadas las dimensiones del fraude, excepto en casos de falsificaciones masivas procedentes principalmente del este de Europa y de Asia. Algunas personas han servido de chivo expiatorio, pero ello no permite medir la capacidad real de disuasión, pues no existen encuestas independientes ni cifras realistas sobre el importe de las pérdidas debidas a las falsificaciones.

3.4 Sin embargo, el Comité manifiesta cierta sorpresa por la propuesta de la Comisión de crear DRM «europeos» e interoperables para los contenidos difundidos en línea. En efecto, por lo que se refiere a la música, hay sitios comerciales que ofrecen ya millones de títulos sin DRM. La tendencia es a la desaparición progresiva. Las empresas de distribución están preparando

distintos sistemas de distribución para este tipo de contenidos, y en ello se incluye la posibilidad de escucha en directo, sin necesidad de registrarse ni de hacer ningún pago especial para cargar cierto número de obras, la gratuidad con publicidad «obligatoria», etc.

3.5 La protección material de los soportes móviles, e incluso de las terminales, se considera ahora más un obstáculo a un uso justo que una protección eficaz contra la piratería. Además, puede dar lugar a una integración vertical (páginas, código propietario con mayor o menor pérdida de calidad, reproducción especial: sistema de distribución Apple con código AAC y lectura en iPod o iPhone) que constituye un sistema contrario a la competencia. Una protección frecuente, sobre todo para programas, juegos y determinadas publicaciones en línea, se basa en una clave numérica que desbloquea el acceso y que el usuario recibe tras comprar una copia o abonarse durante un determinado período. Es un sistema bastante eficaz y muy extendido.

3.6 En opinión del Comité, los DRM digitales integrados e interoperables ya han sido superados en la práctica. Sin duda sería preferible observar atentamente la evolución de los distintos sectores del mercado de contenidos en línea, que parecen ir en una dirección favorable para la protección de los derechos de autor y derechos afines, especialmente recurriendo a códigos de conducta apropiados y modelos comerciales realistas⁽⁴⁾, en lugar de bloquear con una iniciativa europea una situación transitoria que cambia rápidamente.

3.7 Por lo que se refiere a los derechos de autor y derechos afines, los acuerdos y convenios internacionales existentes constituyen un fundamento jurídico, común en principio, tanto para los Estados miembros como en las relaciones con los terceros países. En la práctica, sin embargo, subsisten las diferencias, a pesar de la legislación comunitaria. Además, la propuesta de unos «derechos de autor europeos» para el mercado interior haría que la protección fuese automática en todos los Estados miembros tan pronto como uno de ellos los reconociera, y garantizaría una protección uniforme.

3.8 En la era de Internet y de la sociedad del conocimiento, es indispensable encontrar un verdadero equilibrio entre el interés general y los intereses privados. Los autores y distribuidores deben recibir una remuneración equitativa. Los lectores, oyentes y usuarios deben tener la posibilidad de utilizar de forma razonable los contenidos adquiridos legalmente, sea en el marco privado, en reproducción pública o en la enseñanza que se imparte en distintos niveles en los centros educativos.

3.9 Se impone constatar la existencia de un Derecho penal riguroso, que protege los derechos de autor y, en varios países, prevé sanciones exorbitantes para los particulares que actúan sin intención comercial, mientras que se restringen los derechos de uso y de copia privada. En cambio, los métodos policiales que se imponen a los proveedores de acceso a Internet, que pueden ser útiles en la lucha antiterrorista, parecen desproporcionados y podrían atentar contra el derecho a la vida privada en un marco

⁽⁴⁾ La venta de música en Internet al mismo precio que los CD que se venden en las tiendas supone unos ingresos excesivos para los distribuidores, lo cual no fomenta la búsqueda de modelos realistas que reflejen el coste real y permitan unos beneficios comerciales que no sean desproporcionados.

judicial unilateralmente favorable a los distribuidores. Es posible que esta forma de legislación acabe finalmente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, que vela por el respeto de la vida privada. El Tribunal de Luxemburgo, por su parte, apela al respeto de los principios de proporcionalidad y a la búsqueda de un equilibrio entre los distintos derechos en cuestión (sentencia *Promusicae*).

3.10 Por otra parte, ciertos países —con frecuencia los mismos— cobran parte, impuesto en todo tipo de soportes digitales, pues consideran que se trata de instrumentos para acciones de piratería, sea cual sea el uso que finalmente se les dé. Aunque este impuesto se denomina muchas veces «impuesto por copia privada», de hecho genera unos ingresos considerables cuya distribución, en ocasiones, dista mucho de ser transparente. Este sistema, que equipara toda copia privada o de uso justo a una violación de los derechos de autor y derechos afines, resulta especialmente intolerable para los usuarios honrados de las TIC, es decir, la inmensa mayoría, y también para las empresas que las utilizan para fines que no son la copia de temas musicales o juegos. Al menos debería tratarse de unos importes moderados y proporcionales al coste efectivo del almacenamiento de unidades digitales (porcentaje del precio de venta del soporte dividido por la capacidad en número total de Gb, por ejemplo, pues se observan distorsiones considerables según los soportes).

3.11 Deben respetarse los derechos de las distintas partes interesadas, pero también las Directivas en vigor y el principio de proporcionalidad, como ya manifestó claramente el Tribunal de Justicia en la sentencia «*Promusicae*»⁽⁵⁾.

4. Observaciones complementarias del Comité

4.1 El Comité comparte la opinión de que la interoperabilidad, indispensable para la libre competencia, sólo podrá conseguirse cuando el consumidor tenga la posibilidad de utilizar el

⁽⁵⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de enero de 2008.

Asunto C-275/06

Petición de decisión prejudicial

... el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

«Las Directivas 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual, y 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas), no obligan a los Estados miembros a imponer, en una situación como la del asunto principal, el deber de comunicar datos personales con objeto de garantizar la protección efectiva de los derechos de autor en el marco de un procedimiento civil. Sin embargo, el Derecho comunitario exige que dichos Estados miembros, a la hora de adaptar su ordenamiento jurídico interno a estas Directivas, procuren basarse en una interpretación de éstas que garantice un justo equilibrio entre los distintos derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario. A continuación, en el momento de aplicar las medidas de adaptación del ordenamiento jurídico interno a dichas Directivas, corresponde a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no sólo interpretar su Derecho nacional de conformidad con estas mismas Directivas, sino también no basarse en una interpretación de éstas que entre en conflicto con dichos derechos fundamentales o con los demás principios generales del Derecho comunitario, como el principio de proporcionalidad».

dispositivo que desee para la reproducción de obras. La única solución es que las obras estén codificadas en normas abiertas, accesibles a todos. Cualquier sistema de DRM impide automáticamente la reproducción de una obra en cualquier dispositivo, material o programa que no haya sido explícitamente autorizado por el creador del DRM. Por definición, los DRM se sirven del secreto de su formato cerrado, cuyas especificaciones técnicas no son de dominio público. Los sistemas no autorizados ni certificados por el creador del DRM están excluidos, por tanto, de toda competencia. Hasta la fecha no existe ningún DRM que utilice normas abiertas. Esta solución supondría la aplicación de complejos sistemas de licencias cruzadas y algunos creadores podrían verse excluidos del mercado, por ejemplo, por no utilizar DRM. Todo un sector de la creación digital, incluidos los institutos científicos y los centros de investigación, las universidades, los programas libres, las creaciones con licencias alternativas, podría quedar fuera del mercado, que sólo admitiría contenidos comerciales, algo que parece incompatible con la sociedad de la información y el conocimiento, a cuya vanguardia quiere situarse Europa.

4.2 Ninguna de estas hipótesis resulta satisfactoria, por ejemplo, para la importación a Europa de obras y contenidos procedentes de terceros países ni para la exportación fuera del continente. Por tanto, los programas de DRM europeos también deberían ser compatibles con los de otros mercados exteriores, a menudo mucho más activos en materia audiovisual. Los DRM representan una puerta abierta a las actitudes contrarias a la competencia y a las tentativas de integración vertical en el sector multimedia. Ilustra este problema el caso de iTunes, de Apple, que utiliza un DRM y un código propietario que obligan a utilizar un lector de tipo iPod o iPhone.

4.3 Al desvelar sólo el API (interfaz del programa de aplicación) de un programa de DRM, y no el código fuente, lo cual podría suponer una tentación muy fuerte para algunos proveedores, siempre existirá el riesgo de que se impida una verdadera interoperabilidad.

4.4 Los piratas consiguen en poco tiempo burlar o reproducir un equivalente de cualquier sistema de protección, hasta el punto de que los proveedores de contenidos ya no confían en los DRM y están buscando nuevos modelos comerciales de difusión, como el abono por un precio global, la escucha gratuita con un precio por conseguir la obra, la inclusión de publicidad, etc. Confiar en el mercado sería más conveniente que legislar de forma precipitada y confusa, como es el caso de Francia, donde se suceden los textos y se da lugar a jurisprudencias contradictorias. La presión de los «grandes» (cinco grandes sellos mundiales dominan la música y seis o siete el sector audiovisual) ha sido, hasta ahora, determinante para que algunos países hayan abandonado el derecho a la copia privada y hayan penalizado el intercambio de archivos entre particulares. El último proyecto de ley francés sigue por este camino sin salida de la represión exagerada.

4.5 Como el Comité ha defendido en dictámenes anteriores, el Derecho penal sólo debería aplicarse a las falsificaciones con fines comerciales (a veces, la producción y distribución son obra de mafias). En algunos Estados miembros es muy sencillo, también en los mercados abiertos, conseguir falsificaciones de programas o de grabaciones musicales y audiovisuales. En

Europa también se producen falsificaciones, pero el grueso de las copias procede de Asia. Esta falsificación masiva con fines comerciales es la que deberá vigilarse y sancionarse prioritariamente, además de desarrollar una cooperación policial y judicial para dismantelar las redes de delincuencia internacionales.

4.6 Por lo que se refiere a los intercambios, sobre todo entre adolescentes, debe insistirse en informar sobre la necesidad de que autores y productores reciban una remuneración justa por su trabajo (sobre todo los autores, que muchas veces reciben una parte mínima de los ingresos generados) y en la educación cívica.

4.7 Los intercambios masivos de archivos no son necesariamente intercambios de archivos protegidos por derechos inmatriculados pecuniarios. Puede tratarse de intercambios y publicaciones gratuitas de contenidos diversos (resultados de experiencias y trabajos científicos, obras sujetas a licencias no restrictivas en cuanto a su copia o difusión).

4.8 Sin embargo, según el proyecto de ley que está estudiándose en Francia, toda la red debe ser objeto de vigilancia y los datos personales de los internautas deben conservarse durante mucho tiempo. Estos datos deberían estar al alcance de los representantes de los «grandes sellos», pero si se pusiera en práctica este sistema sólo podrían acceder a ellos las autoridades públicas con un mandato judicial.

4.9 El derecho de copia privada se convierte en una excepción sujeta a fuertes restricciones en los «contratos» que elaboran los proveedores de contenidos. Sus términos son de difícil comprensión y se contradicen con las compras impulsivas, muy frecuentes entre los consumidores.

4.10 Mientras que los autores y distribuidores profesionales son en la práctica los únicos que se benefician de esta protección excesiva de la ley, los productores particulares de contenidos o los artistas aún desconocidos para el gran público, los usuarios de licencias alternativas (GPL, LGPL, Creative Commons, etc., hasta unas cincuenta aproximadamente) no cuentan con ninguna protección específica, pese a que estas licencias se rigen por los derechos de autor y no son necesariamente gratuitas. Este colectivo deberá recurrir a un juzgado para presentar una demanda por falsificación, lo cual daría lugar a una profunda desigualdad ante la ley entre los grandes difusores transnacionales y las pequeñas empresas o los particulares.

4.11 De hecho, el Comité considera que la legislación debe garantizar la protección de los consumidores de buena fe como base fundamental, así como la justa remuneración del trabajo de los autores.

4.12 Las disposiciones restrictivas sobre el uso de una licencia adquirida legalmente y el acceso a los datos personales por parte de los representantes de los «grandes» son contrarios a los objetivos que se persiguen, puesto que los falsificadores «comerciales» sabrán salvar todos los obstáculos técnicos y borrar sus huellas de la red: sólo estarán al alcance del control los intercambios, legales o ilegales, de datos entre internautas sin fines comerciales, aunque un buen número de tales intercambios sean ilegales y deban ser combatidos con unos medios apropiados a su carácter masivo. Ciertas condenas «ejemplares» y la

publicidad que se hace para «desalentar» a algunos internautas no bastarán para solucionar el problema, porque las posibilidades de ser descubierto son estadísticamente mínimas y no preocuparán, por ejemplo, a los adolescentes, que no son conscientes del perjuicio que causarán a sus autores preferidos.

4.13 El hecho de que los proveedores de acceso a Internet conserven durante mucho tiempo los datos personales de todos los internautas constituye en sí una grave intrusión en la vida privada de los internautas. ¿Es absolutamente necesario para que se respeten los derechos de autor y derechos afines, o más bien es desproporcionado al objetivo que se pretende? ¿Se trata de unos derechos tan absolutos como para justificar que se atente de forma permanente contra la vida privada de todos los usuarios de Internet?

4.14 Estos datos que se almacenan podrían ser útiles en la lucha antiterrorista, pero, en cualquier caso, los internautas deben disfrutar de unas garantías legales en cuanto a la confidencialidad de sus conexiones, que, sin embargo, podrían ser investigadas por una autoridad pública con el correspondiente mandato si lo justifica el interés general y con un objetivo preciso que debe estar definido en el mandato judicial.

4.15 De forma general podrían autorizarse determinados usos de los datos para fines de conocimiento y análisis, siempre que se cumplan ciertas condiciones, sobre todo de anonimato. En cambio, habría que prohibir el intercambio de archivos de nombres, la recogida de datos nominativos para la creación de «perfiles» destinados a aumentar la eficacia de la publicidad, almacenarlos y cruzarlos con la lista de contraseñas utilizadas en los motores de búsqueda y otras prácticas ya en uso, pues el beneficio es, sobre todo, para los «grandes» y otras empresas importantes y también atentan contra la vida privada de los ciudadanos.

4.16 En muchos países se cobra un impuesto en todos los soportes de información, fijos o móviles, que beneficia exclusivamente a los titulares de los derechos (sobre todo en el caso de los contenidos audiovisuales). Además, se incluyen los soportes no destinados a tales usos. Este sistema considera posible pirata a todo usuario de un soporte digital cualquiera. Algunas categorías de usuarios deberían estar exentas, sobre todo las empresas. Por el contrario, los proveedores de acceso de alta velocidad que han desarrollado sus redes gracias al uso ilegal que podría hacerse de ellos en ciertos casos, podrían estar sometidos a un impuesto bastante bajo, aunque vinculado a la intensidad del tráfico entre particulares. El objetivo sería hacer una contribución a los organismos que cobran los derechos de autor y a la promoción de nuevos contenidos. Sin embargo, los Estados no deberán beneficiarse de estos impuestos, ni en todo ni en parte: sólo deberán cubrir los gastos de cobro y redistribución de los derechos.

4.17 Debería seguirse el ejemplo de gestión de los derechos que ofrecen los países escandinavos, en particular Suecia, en vez de las sucesivas legiones y proyectos de Francia, que resultan desequilibrados y poco convincentes por lo que se refiere a las ayudas a los jóvenes creadores de contenidos y a las pequeñas y medianas empresas.

4.18 Tras un período razonable en el que se garanticen unos derechos exclusivos, debería aplicarse un sistema global, como ocurre en Suecia.

4.19 Al examinar el proyecto de Directiva relativa a la protección de los derechos de propiedad intelectual (PI-PLA: propiedad industrial, propiedad literaria y artística y otros derechos afines o ad hoc reconocidos y protegidos en la Unión), el Comité ya pidió un enfoque firme, aunque mesurado, para la lucha contra las falsificaciones con fines mercantiles.

4.20 La OMC, por su parte, en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), ya prevenía de posibles abusos de los propietarios de derechos, que podrían limitar la competencia o no responder al interés general.

4.21 «Objetivos: La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que

favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones».

4.22 «Principios: ... 2. Podrá ser necesario aplicar medidas apropiadas, siempre que sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de la tecnología».

4.23 Las observaciones precedentes del Comité, ya recogidas en su dictamen del 29 de octubre de 2003 ⁽⁶⁾ sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas y procedimientos destinados a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual» son particularmente conformes con los objetivos (artículo 7) y principios (artículo 8, apartado 2) del Acuerdo sobre los ADPIC, que deberían figurar en los considerandos de la Directiva, dado que las sanciones eventuales no pueden separarse por completo del derecho material, ni dejar de tener en cuenta los posibles abusos por parte de los titulares de derechos de PI-PLA ⁽⁷⁾.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ DO C 32 de 5.2.2004, p. 15.

⁽⁷⁾ El «Acuerdo ADPIC», que constituye el anexo 1 C del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994 y aprobado por la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, en lo que concierne a los temas que forman parte de su ámbito de competencias, de los acuerdos de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO L 336, p. 1), pretende ofrecer medios eficaces y apropiados para hacer respetar los derechos de propiedad intelectual. Así, en el artículo 41, apartado 1, se prevé lo siguiente: «Los Miembros se asegurarán de que en su legislación nacional se establezcan procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual conforme a lo previsto en la presente Parte que permitan la adopción de medidas eficaces contra cualquier acción infractora de los derechos de propiedad intelectual a que se refiere el presente Acuerdo, con inclusión de recursos ágiles para prevenir las infracciones y de recursos que constituyan un medio eficaz de disuasión de nuevas infracciones. Estos procedimientos se aplicarán de forma que se evite la creación de obstáculos al comercio legítimo, y deberán prever salvaguardias contra su abuso».

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 2005/35/CE relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones»

COM(2008) 134 final — 2004/0055 (COD)

(2009/C 77/17)

El 4 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 80.2 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 2005/35/CE relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 2008 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Propuestas de la Comisión

1.1 La consulta al Comité tiene por objeto las modificaciones que la Comisión propone introducir en la Directiva de 2005 relativa a la contaminación procedente de buques, con el fin de respetar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de delito medioambiental, por lo que se refiere a las competencias respectivas de las instituciones comunitarias, la eficacia de la legislación comunitaria y el carácter preeminente del TCE frente al TUE en lo relativo a las políticas y objetivos comunitarios definidos en los Tratados.

2. Observaciones generales

2.1 En materia penal, el Comité observa de nuevo que la Comunidad no dispone, en principio, de competencia alguna conferida por los Tratados.

2.2 No obstante, la Comisión debe preocuparse por la efectividad del Derecho comunitario, cuya iniciativa tiene atribuida, para llevar a cabo las políticas inscritas en el TCE que son de su competencia; a tal fin, puede proponer en sus iniciativas legislativas que los gobiernos prevean en su Derecho nacional sanciones proporcionadas, efectivas y disuasorias, incluidas las sanciones penales, a las personas físicas y jurídicas responsables de infracciones contra el medio ambiente, de forma intencional o por negligencia grave, directamente o en colaboración, o cuando instiguen a infracciones que justifiquen la aplicación de dichas sanciones penales.

2.3 En su dictamen anterior ⁽¹⁾, el Comité había criticado las posiciones excesivas adoptadas por la Comisión en cuanto al alcance de las competencias de la Comunidad en el ámbito penal, y había apoyado una interpretación más moderada, que finalmente se reveló perfectamente conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽²⁾; desde el año 2000 se ha

perdido mucho tiempo en un conflicto interinstitucional, resuelto a partir de ahora de manera clara, lo que en adelante va a permitir un mejor cumplimiento de las normas medioambientales.

2.4 El temor, a veces expresado, de que la futura modificación de los Tratados conduzca a nuevos cambios de competencias y, por tanto y en consecuencia, de la legislación, la cual carecería así de estabilidad y seguridad, no parece justificado, ni desde del punto de vista de la situación institucional actual ni si se hubiese aplicado el Tratado de Lisboa. En cualquier caso, los Estados miembros no parecen dispuestos a abandonar sus competencias en el ámbito penal, ámbito que consideran una competencia de soberanía perteneciente al «núcleo duro» de las competencias estatales. Ni siquiera una evolución —que no sería radical, como fácilmente cabe imaginar— de las competencias respectivas de las instituciones legisladoras sería automáticamente una justificación para una modificación fundamental del derecho.

2.5 Por otra parte, en el caso C-308/2006 sometido al Tribunal de Justicia para que se pronunciara, a la luz del Derecho internacional público, sobre la legalidad de la Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones, el Tribunal se declaró incompetente, poniendo así punto final al conflicto planteado; en efecto, incluso ante otros órganos jurisdiccionales internacionales, el caso no podría prosperar por razones jurídicas y políticas que rebasan el marco del presente dictamen, pero aunque una jurisdicción aceptara pronunciarse con carácter consultivo sobre un proyecto de Derecho comunitario, ello no afectaría a la competencia del legislador comunitario, que tiene autoridad sobre la supremacía interna de su Derecho frente a los Derechos nacionales y al Derecho internacional, y, además, no está supeditado a este último.

2.6 La propuesta relativa a la contaminación procedente de buques insta, por tanto, en perfecta concordancia con la jurisprudencia comunitaria, a los Estados miembros, en un número restringido de casos graves determinados por ella, a que sancionen penalmente, prevean e introduzcan en su legislación

⁽¹⁾ DO C 220 de 16.9.2003, p. 72.

⁽²⁾ Véase sentencia del Tribunal de Justicia, de 23 de octubre 2007: Comisión de las Comunidades Europeas (respaldada por el Parlamento Europeo) contra Consejo, asunto C-440/05.

penal, en lo relativo a tales infracciones, sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias, con el fin de luchar contra estas violaciones bien definidas del Derecho comunitario.

2.7 Aunque no se trate de armonización del Derecho penal aplicable, puesto que sólo se pide a los Estados miembros que califiquen y sancionen penalmente las infracciones que el legislador comunitario se limita a definir, la jurisprudencia del Tribunal permite, sin embargo, la introducción de obligaciones en materia penal para los Estados miembros, lo que constituye

un medio más eficaz de reforzar las normas europeas y su respeto cuando se refieren a cuestiones capitales.

2.8 El Comité, por consiguiente, celebra y apoya la propuesta de modificación de la Directiva de 2005, y considera que los nuevos medios de determinación y seguimiento de los buques, que van a establecerse progresivamente, permitirán garantizar el pleno respeto, sancionando las prácticas ilegales de manera eficaz y sistemática.

Bruselas, 17 de septiembre 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 para facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial»

COM(2008) 151 final — 2008/0062 (COD)

(2009/C 77/18)

El 13 de mayo de 2008, de conformidad con la letra c) del apartado 1 del artículo 71 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 para facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 2008 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 En la propuesta de Directiva presentada, la Comisión formula propuestas para mejorar la eficacia y eficiencia de la aplicación de la normativa sobre seguridad vial y de la sanción de las infracciones de tráfico cometidas en un Estado miembro distinto del Estado en el que está matriculado un vehículo.

1.2 La propuesta se presenta para contribuir al logro del objetivo que se fijó la Comisión en 2001 de reducir a la mitad el número de víctimas mortales de la carretera en el período 2001-2010.

1.3 Dicho objetivo no podrá alcanzarse si no se adoptan medidas complementarias. La propuesta es una de tales medidas y se concentra en el tratamiento de las infracciones de tráfico cometidas en un Estado miembro distinto del Estado en el que está matriculado un vehículo.

1.4 El Comité considera que la propuesta de Directiva constituye un instrumento eficaz para sancionar adecuadamente las infracciones cometidas en un Estado miembro distinto del

Estado en el que está matriculado un vehículo. Por tanto, ello debe ir acompañado de controles y sanciones efectivos y eficaces. En consecuencia, el Comité pide al Consejo y a los Estados miembros que mejoren rápidamente la situación al respecto.

1.5 El Comité señala que para aumentar la eficacia de la Directiva debe ampliarse la lista de las infracciones enumeradas por la Comisión en su propuesta, incluyendo en ella todas las infracciones relacionadas con la mejora de la seguridad de los transportes.

1.6 En aras de la eficiencia y de la eficacia, el Comité considera que el intercambio de datos podría realizarse por medio de una red electrónica existente, como, por ejemplo, Eucaris (sistema europeo de información sobre vehículos y permisos de conducción), lo que conllevaría unos costes reducidos. El Comité recomienda a la Comisión que, al menos, encargue un estudio de viabilidad sobre la ampliación de los sistemas actuales para (hacer) llevar a cabo el intercambio de datos propuesto.

1.7 En lo que respecta a la sanción de las infracciones, el Comité estima que también se deben tomar en consideración elementos como el permiso de conducción por puntos, la confiscación del vehículo o la retirada temporal del permiso de conducción, que podrían combinarse con multas.

1.8 El Comité también considera positivo desde el punto de vista de la eficacia la designación de una autoridad central por Estado miembro encargada de la aplicación de las normas, como se establece en la propuesta de Directiva.

1.9 El Comité considera que el «impreso para la notificación de infracción» propuesto por la Comisión no aporta ningún valor añadido. Lo importante, a su juicio, es el contenido, no la forma. Por ello, opina que la Comisión debería limitarse a describir con precisión los datos necesarios para cumplir el objetivo de la Directiva.

1.10 El Comité suscribe el procedimiento de comité propuesto por la Comisión para aplicar las medidas propuestas.

2. Introducción

2.1.1 En el Libro Blanco de 2001 sobre la política europea de transportes, la UE se fijó el objetivo de reducir a la mitad, de aquí a 2010, el número de víctimas mortales de la carretera. Concretamente, esto significa que el número de 54 000 víctimas mortales de la carretera en 2001 en los 27 Estados miembros de la Unión Europea debería reducirse a 27 000 en 2010.

2.1.2 Entre 2001 y 2007, el número de víctimas mortales se redujo en un 20 %, cuando habría sido necesario un descenso de 37 % para alcanzar el objetivo de reducir ese número a la mitad para 2010. Es necesario, por tanto, intensificar los esfuerzos.

2.2 La propuesta de la Comisión

2.2.1 Para preparar la propuesta de Directiva, la Comisión organizó una sesión de información pública y una reunión con los representantes de las partes interesadas. Las conclusiones de ambas reuniones se tuvieron en cuenta a la hora de elaborar el texto de la propuesta objeto de examen.

2.2.2 La Comisión considera que la propuesta de Directiva es una herramienta eficaz para, pese a todo, alcanzar dicho objetivo y garantizar un trato equitativo a los ciudadanos de la UE.

2.2.3 La propuesta tiene por objeto mejorar la eficacia de la sanción de las infracciones de tráfico cometidas en un Estado miembro distinto del Estado en el que está matriculado un vehículo.

2.2.4 En la actualidad, muchas de las infracciones de tráfico cometidas con un vehículo matriculado en otro Estado miembro no se sancionan. Se sabe, por ejemplo, que la cuota de conductores no residentes con respecto al número total de infracciones por exceso de velocidad oscila entre el 2,5 % y el 30 %.

2.2.5 Los datos disponibles muestran que un 30 % de las muertes en carretera se debe al exceso de velocidad, por lo que una actuación eficaz en este ámbito podría contribuir a reducir considerablemente ese porcentaje.

2.2.6 También tienen un gran impacto las demás infracciones recogidas en la propuesta, a saber, conducir en estado de embriaguez (25 %), no hacer uso de los cinturones de seguridad (17 %) y no respetar un semáforo en rojo (4 %).

2.2.7 La Comisión no pretende armonizar las normas de tráfico vial ni las multas por infracciones de tráfico, que siguen siendo competencia de cada Estado miembro. La propuesta sólo incluye disposiciones de índole administrativa destinadas a establecer un sistema efectivo y eficaz de aplicación transfronteriza de las normas para las principales infracciones de tráfico, con el fin de contribuir al objetivo de reducir a la mitad, de aquí a 2010, el número de víctimas mortales de la carretera.

3. Observaciones generales

3.1 En su Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Programa de acción europeo de seguridad vial — Reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010: una responsabilidad compartida», de 11 de diciembre de 2003, el Comité se interrogaba sobre el objetivo de la Comisión, que consideraba bastante ambicioso. Actualmente, todo indica también que, en efecto, para lograr tal objetivo se necesitan medidas complementarias.

3.2 Por consiguiente, el Comité considera que un planteamiento europeo para la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial tiene un valor añadido manifiesto. El Comité comparte la opinión de la Comisión de que es necesario hacer todo lo posible para alcanzar pese a todo el objetivo fijado en 2001 de reducir a la mitad, antes de 2010, el número de víctimas mortales en las carreteras, y opina que la propuesta de Directiva objeto de examen representa una oportunidad para dar un gran paso adelante. Pero ello debe ir acompañado también de controles y sanciones efectivos y eficaces. En consecuencia, el Comité pide encarecidamente al Consejo y a los Estados miembros que, cada uno de ellos en función de sus competencias y del estado de la situación, mejoren dichos controles y sanciones.

3.3 El enfoque planteado por la Comisión parece sencillo. Gracias a una red de intercambio de datos cuyas modalidades se precisarán ulteriormente, cada Estado miembro estará en condiciones de notificar a los conductores nacionales de otros Estados miembros las infracciones cometidas en su territorio. No queda claro qué tipo de red y de dispositivo prevé la Comisión.

3.4 En el artículo 4 de la propuesta de Directiva, la Comisión dispone que el intercambio de datos deberá efectuarse rápidamente, por medio de una red electrónica europea que deberá crearse en un plazo de doce meses. En otra parte del documento se puede leer, con respecto al intercambio de datos, que se utilizará un sistema de información ya existente en la UE, lo que permitirá contener el coste de la operación. Sin embargo, la Comisión no indica cuál será el sistema utilizado para intercambiar los datos. Al igual que la Comisión, el Comité considera que para ahorrar tiempo y dinero la mejor solución consiste en optar por un sistema de información existente en la Unión Europea.

3.5 Concretamente, el Comité piensa en un enfoque similar al que se adoptó en el marco de la Decisión del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el terrorismo y delincuencia transfronteriza, que recurrió a la tecnología Eucaris. Dieciocho países de la Unión utilizan actualmente este dispositivo, y los 27 Estados miembros lo emplearán cuando entre en vigor dicha Decisión. El coste de tal dispositivo, comparado con el de otros sistemas en red, es muy moderado.

3.6 El Comité recomienda a la Comisión que, al menos, encargue un estudio de viabilidad sobre la ampliación de los sistemas actuales para llevar a cabo el intercambio de datos propuesto mediante todos los sistemas existentes, incluida la tecnología Eucaris.

3.7 El Comité considera acertada la propuesta de la Comisión de limitarse a establecer las normas que regulan el fundamento jurídico del intercambio de los datos relativos a la matriculación de los vehículos. Los Estados miembros deben determinar por sí mismos el procedimiento de sanción. Se respeta así el principio de subsidiariedad.

3.8 A este respecto, el Comité señala que la aplicación será más eficaz si se puede disponer en todo el territorio de la Unión de unos acuerdos aplicados y controlados de manera armonizada en todos los Estados miembros, por ejemplo armonizando las velocidades máximas autorizadas, las tasas de alcoholemia toleradas, la política en materia de sanciones, etc. El Consejo debería finalmente obtener resultados en este ámbito.

4. Observaciones particulares

4.1 Dado el objetivo fijado de reducir a la mitad el número de víctimas mortales de la carretera para 2010 con respecto a los datos de 2001, y que a finales de 2007 se pudo comprobar que este objetivo no podría lograrse si no se adoptan medidas complementarias, el Comité considera que la cooperación transfronteriza propuesta por la Comisión en los cuatro ámbitos siguientes:

- exceso de velocidad,
- conducción en estado de embriaguez,
- no hacer uso del cinturón de seguridad, y

- no respetar un semáforo en rojo,

constituye un primer paso en la buena dirección, ya que gracias a ello, según datos de la Comisión, cada año se podrían evitar entre 200 y 250 víctimas mortales.

4.2 El Comité considera que la Comisión debería incluir en el artículo 1 de la propuesta de Directiva otras infracciones transfronterizas, como no hacer uso de un dispositivo «manos libres», conducir de manera agresiva, incumplir una prohibición de adelantar, conducir en dirección prohibida o conducir bajo los efectos de drogas. Como ya señaló en su Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Programa de acción europeo de seguridad vial — Reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea de aquí a 2010: una responsabilidad compartida», el Comité opina que deben ponerse todos los medios posibles para alcanzar el objetivo fijado.

4.3 En lo que respecta a la sanción de las infracciones, el Comité estima que también se deben tomar en consideración elementos como el permiso de conducción por puntos, la confiscación del vehículo o la retirada temporal del permiso de conducción, que podrían combinarse con multas.

4.4 El Comité suscribe la propuesta de la Comisión contenida en el artículo 6, que dispone que cada Estado miembro deberá designar una autoridad central encargada de coordinar la aplicación de la Directiva.

4.5 Desde el punto de vista de la subsidiariedad, el Comité no considera deseable que la Comisión prescriba un «impreso para la notificación de infracción», como en el artículo 5 de la propuesta de Directiva. En efecto, lo que importa realmente es el contenido, y no tanto la forma. Por ello, el Comité opina que la Comisión debería limitarse a describir con precisión los datos que deben recabarse.

4.6 En el artículo 8 de la propuesta de Directiva, la Comisión propone que, para la aplicación de la normativa sobre seguridad vial, le asista un Comité para la Aplicación de la Normativa sobre Seguridad Vial. El Comité es favorable al procedimiento de comité propuesto.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Negociaciones internacionales sobre el cambio climático» (Dictamen de iniciativa del Observatorio de Desarrollo Sostenible)

(2009/C 77/19)

Los días 16 y 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Negociaciones internacionales sobre el cambio climático».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (Observatorio del Desarrollo Sostenible), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2008 (ponente: Sr. Osborn).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Resumen y Recomendaciones

1.1 El cambio climático es uno de los mayores desafíos con los que se enfrenta el mundo en el siglo XXI. Para evitar cambios catastróficos, además de reducir considerablemente las emisiones globales de gases de efecto invernadero, es preciso que para mediados de siglo los países desarrollados reduzcan sus emisiones en un 60-80 % con respecto a los niveles de 1990.

1.2 Las negociaciones internacionales sobre el cambio climático que se entablaron en Bali en diciembre de 2007 son esenciales, ya que tendrán una influencia decisiva sobre el alcance de las medidas que se tomen a escala mundial hasta 2020. Es vital que estas negociaciones concluyan con éxito en Copenhague en 2009.

1.3 La UE se ha fijado como objetivo vinculante para 2020 reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % con respecto a los niveles de 1990, y en la mesa de negociaciones ha propuesto reducir las aún más, hasta un 30 % con respecto a los niveles de 1990, si otros países asumen compromisos similares. Posteriormente, la Comisión presentó propuestas en el marco del paquete de medidas sobre la energía de 23 de enero de 2008, en las que indica cómo se puede alcanzar el objetivo de una reducción del 20/30 %.

1.4 El Comité apoya firmemente la iniciativa emprendida por la UE en las negociaciones y, en particular, su compromiso unilateral de conseguir los objetivos de reducción del 20 % para 2020 con el fin de que las negociaciones sigan avanzando.

1.5 No obstante, el Comité considera que el desafío del cambio climático es tan importante que se debe hacer todo lo posible para afrontarlo. La UE debería imponerse el objetivo de la reducción condicionada del 30 % para 2020 y en las negociaciones debería intentar conseguir compromisos similares de otros países desarrollados, así como compromisos importantes de las economías emergentes cuyas emisiones aumentan rápidamente.

1.6 Con el fin de maximizar su influencia en las negociaciones, la UE tiene que demostrar su credibilidad cumpliendo sus compromisos. Antes de finales de 2008 se debería aplicar

firmemente un paquete de medidas para conseguir el objetivo de reducción del 20 %.

1.7 El Comité considera que con el fin de realizar el objetivo de reducción del 30 % antes de 2020 (que, en opinión del CESE, debería ser el verdadero objetivo), posiblemente será preciso adoptar medidas adicionales a escala europea y nacional. El Comité insiste en que se adopten medidas lo antes posible para elaborar un segundo paquete de disposiciones que puedan conseguir una reducción del 30 %.

1.8 El Comité espera con interés que la Comisión formule sus próximas propuestas sobre adaptación al cambio climático, y recomienda que cada Estado miembro complemente esas propuestas con estrategias nacionales de adaptación.

1.9 El Comité recomienda que se desarrollen nuevas iniciativas para respaldar la adquisición de capacidades y la transferencia de tecnología en el ámbito de la mitigación y adaptación al cambio climático.

1.10 Para responder de manera adecuada al cambio climático será preciso realizar importantes cambios en la economía mundial y en los movimientos de inversión. El Comité recomienda que se siga analizando la envergadura de los recursos necesarios y los mecanismos públicos y privados adecuados para afrontar estos movimientos. El CESE opina que la magnitud del liderazgo y del esfuerzo necesario será similar a la que fue necesaria para la elaboración del plan Marshall de reconstrucción de Europa después de la II Guerra Mundial. En esta ocasión, la UE será el principal instigador del plan necesario.

1.11 En particular, se precisarán fondos para respaldar las medidas de mitigación y adaptación en los países en desarrollo. La expansión del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) es una fuente de recursos, pero será preciso reforzar los requisitos y la aplicación. Europa podría obtener algunos de los recursos extraordinarios necesarios de los beneficios de las subastas de licencias de comercio de los derechos de emisión de carbono.

1.12 También será necesario que los organismos públicos de todo tipo y todo nivel se movilicen, y que los consumidores y el público en general se involucren igualmente.

1.13 La propia UE deberá desempeñar un papel fundamental en la orientación y orquestación de este enorme cambio. El Comité insta a todas las instituciones de la UE a que desempeñen plenamente el papel que les incumbe en la realización del objetivo climático de la UE. El Comité hará todo lo posible para movilizar el apoyo de la sociedad civil en esta importante iniciativa conjunta.

1.14 Es necesario definir cuanto antes los parámetros del acuerdo global que se vaya a elaborar en los próximos dieciocho meses de negociaciones internacionales, de manera que el esfuerzo político pueda centrarse en comunicar el desafío y recabar el apoyo, la confianza y el compromiso de todos los sectores de la sociedad del mundo entero para llevar a cabo los profundos cambios que se necesitan. No es éste un acuerdo que pueda lograrse a puerta cerrada, sino que, por el contrario, debe participar en él el conjunto de la sociedad. Las medidas de reducción deben ser realistas, económica y socialmente sólidas y factibles en el plazo propuesto.

2. Antecedentes

2.1 El cambio climático es uno de los mayores desafíos con que se enfrenta el mundo en el siglo XXI. El Cuarto Informe de Evaluación (4º IE) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicado en 2007 documenta los cambios que ya se han producido como consecuencia del enorme aumento de emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por el hombre durante los dos últimos siglos, y prevé otros cambios alarmantes en el futuro si no se adoptan medidas urgentes para limitar las emisiones globales en los próximos años. El IPCC ha recomendado que el objetivo mundial sea mantener las temperaturas medias globales en un máximo de dos grados por encima de los niveles preindustriales si se quieren evitar impactos catastróficos. Para realizar este objetivo global, además de reducir considerablemente las emisiones globales de gases de efecto invernadero, es preciso que antes de mediados de siglo los países desarrollados reduzcan sus emisiones en un 60-80 % de los niveles de 1990.

2.2 La comunidad internacional ha intentado durante los últimos veinte años acordar una intervención colectiva para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero. En 1992 se aprobó en Río de Janeiro la Convención Marco sobre el Cambio Climático, que posteriormente reforzó el Protocolo de Kioto de 1997 por el que los países firmantes se comprometieron a adoptar medidas específicas para reducir las emisiones de aquí a 2012. No obstante, todo el mundo reconoce que estos acuerdos y medidas sólo son el principio y que se precisarán intervenciones más enérgicas y completas durante los próximos años para realizar el objetivo de mediados de siglo. Por lo tanto, las negociaciones internacionales sobre el cambio climático que se entablaron en Bali en diciembre de 2007 son esenciales, ya que tendrán una influencia decisiva sobre el alcance de las medidas que se tomen a escala mundial hasta 2020. Es vital que estas negociaciones concluyan con éxito en Copenhague en 2009.

2.3 **Objetivos para 2020.** La hoja de ruta de Bali se refiere a una parte del 4º IE del IPCC que pone de manifiesto que para realizar el objetivo a largo plazo de que el calentamiento de la Tierra se limite a dos grados por encima de los niveles preindustriales, los países desarrollados deberán reducir, de aquí a 2020,

sus emisiones entre un 25 y un 40 % con respecto a los niveles de 1990.

2.4 Está claro que los países desarrollados son quienes deberán reducir de manera más drástica sus emisiones, puesto que han sido y siguen siendo los principales contribuidores per cápita al cambio climático. Europa tiene que desempeñar un papel en esta reducción. Los Estados Unidos deben volver a ser parte de la estrategia internacional y asumir auténticos compromisos respecto a las reducciones. Rusia también tendrá que contribuir al aceptar un objetivo más realista que el establecido en la ronda de Kioto.

2.5 La Unión Europea desempeña un papel fundamental en estas negociaciones. El Consejo ha adoptado un enfoque a largo plazo de reducción del 60 al 80 % de las emisiones de los países desarrollados de aquí a 2050. Como medida provisional para realizar este objetivo a largo plazo, la UE se ha fijado como objetivo vinculante para 2020 reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % con respecto a los niveles de 1990, y en la mesa de negociaciones ha propuesto reducir las emisiones aún más, hasta un 30 % con respecto a los niveles de 1990, si otros países asumen compromisos similares. Posteriormente, la Comisión presentó propuestas en el marco del paquete de medidas sobre la energía de 23 de enero de 2008, en las que indica cómo se puede alcanzar el objetivo de una reducción del 20/30 %.

2.6 Además, cada vez es más importante que los países en desarrollo asuman serios compromisos propios para limitar el cambio climático. Las principales economías emergentes (China, India, Brasil y algunos otros países) ya se han convertido o se están convirtiendo rápidamente en importantes emisores de gases de efecto invernadero, por lo que convendría que, al administrar sus economías, restrinjan considerablemente la tasa de crecimiento de sus emisiones por debajo del modelo empresarial normal.

2.7 La esencia de este acuerdo a nivel mundial que persiguen los negociadores debería consistir, para los países desarrollados, en comprometerse a adoptar unas medidas y fijar unos objetivos ambiciosos para reducir sus propias emisiones, y ofrecer a los países en desarrollo un apoyo financiero y tecnológico a cambio de que éstos se comprometan a administrar su crecimiento y su desarrollo de modo tal que limiten en la medida de lo posible el crecimiento de sus emisiones de gases de efecto invernadero.

3. Observaciones generales

3.1 Por su parte, el CESE ha observado, desde el principio, tanto el avance general de las negociaciones como el paquete de medidas propuestas por la Comisión para que la UE pueda cumplir sus propios compromisos. Para observar las negociaciones en primera línea, el Comité envió pequeñas delegaciones en nombre de la sociedad civil europea como parte de las delegaciones de la UE a la Conferencia de Bali de las Partes de la Convención y a la subsiguiente reunión entre sesiones de Bonn. El CESE también se propone aprovechar sus contactos con las organizaciones y los grupos de la sociedad civil en otros grandes países para estudiar con más detalle su posición y el papel que la sociedad civil puede desempeñar en la promoción del acuerdo y en su aplicación.

3.2 El Comité está revisando los distintos elementos del paquete de la Comisión sobre cambio climático y energía en varios dictámenes independientes que el presente Dictamen general resume y referencia. El Comité examina en el presente Dictamen general de iniciativa los progresos y las perspectivas de las negociaciones en general, así como el papel desempeñado por Europa. Después de la aprobación del dictamen, el Comité tiene previsto organizar actos paralelos en las reuniones de negociación que se celebrarán en Poznan en diciembre de 2008 y en Copenhague en diciembre de 2009, para ayudar a la sociedad civil a responder y participar en las negociaciones en curso.

3.3 La hoja de ruta de las negociaciones acordada en Bali identificó cuatro pilares principales de las negociaciones:

- Compromisos respaldados con objetivos y medidas nacionales para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 y contribuir a mitigar el cambio climático;
- Medidas para gestionar la adaptación a los cambios climáticos inevitables;
- Medidas para apoyar la transferencia tecnológica y la creación de capacidades para mitigar y ajustar el cambio climático;
- Adopción de instrumentos financieros adecuados para respaldar las medidas de mitigación y adaptación, la transferencia tecnológica, etc.

3.4 En el presente Dictamen, las observaciones se estructuran en torno a estos cuatro pilares.

4. Incrementar la atenuación del cambio climático mediante la limitación o reducción de las emisiones (primer pilar)

4.1 **Objetivos.** El Comité está de acuerdo con la evaluación del IPCC de que las reducciones de las emisiones de los países desarrollados en torno al 25-40 % respecto al nivel de 1990 es un nivel adecuado para responder a los objetivos establecidos para 2020. Actualmente es improbable que se puedan conseguir mayores reducciones que las mencionadas para 2020.

4.2 El Comité apoya sin reservas la posición de liderazgo asumida por la UE en las negociaciones. El Comité aplaude la iniciativa emprendida por la UE al comprometerse unilateralmente a realizar el objetivo del 20 % de reducciones para 2020 con el fin de impulsar las negociaciones. No obstante, el Comité opina que el desafío del cambio climático es tan grave que se deben adoptar todas las medidas posibles para lograr la reducción del 30 % condicionalmente ofrecida para 2020 y que los negociadores deben intentar conseguir compromisos similares de otros países desarrollados, así como importantes compromisos de economías emergentes cuyas emisiones aumentan rápidamente.

4.3 El Comité opina que las negociaciones serán un grave fracaso si sólo se traducen en un compromiso del 20 % por parte de la UE, con compromisos igualmente modestos de otros países.

4.4 **Aplicación.** Para la UE, las medidas propuestas por la Comisión en su paquete sobre el cambio climático y la energía representa un plan de aplicación muy positivo y constructivo que ayudará a Europa a cumplir sus compromisos de reducción del 20 % para 2020. El Comité ha elaborado distintos dictámenes sobre cada uno de los elementos de este plan. Para resumir, el Comité apoya todos los elementos del plan sin perjuicio de los siguientes comentarios:

— El Comité apoya las reformas propuestas y la extensión del régimen de comercio de derechos de emisión. El CESE acoge favorablemente la reducción de los límites y el mayor uso de las subastas de derechos de emisión, ya que se ajusta al principio de que quien contamina paga, evita ganancias inmerecidas, incentiva y financia instalaciones y productos con niveles bajos de carbono y favorece la innovación. Habida cuenta del nivel de inversión en las transformaciones necesarias tanto en Europa como en los países en desarrollo, el Comité pide que al menos el 50 % de los ingresos procedentes de las subastas de emisiones sea utilizado para financiar las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en vez del 20 % propuesto por la Comisión ⁽¹⁾. El Comité también acoge favorablemente la decisión del Consejo y del Parlamento Europeo de incluir la aviación en el RCE a partir de 2012.

— El Comité apoya la idea de repartir las cargas para los sectores que no sean objeto de intercambios comerciales y pide a las instituciones que no pierdan de vista el objetivo general en el debate sobre la base de reparto de los objetivos en este sector ⁽²⁾;

— El Comité respalda firmemente la evolución hacia un progreso rápido en el ámbito de la energía renovable. Alcanzar el objetivo del 20 % de energía renovable de aquí a 2020 sería un buen primer paso para aumentar su uso en unos niveles muy superiores para 2050 ⁽³⁾.

— El Comité lamenta que el tema esencial de la eficiencia energética, para el que el objetivo del 20 % de incremento para 2020 no es obligatorio, parezca tener menos importancia que la que merece, como se desprende claramente del informe de la Comisión sobre los planes nacionales de eficiencia energética. La mayoría de los Estados miembros no ha elaborado a tiempo sus planes de eficiencia energética, la calidad de estos planes varía y algunos carecen claramente de objetivos ambiciosos, a pesar de que en muchos casos las principales ventajas en términos eficiencia energética pueden lograrse con costes iniciales comparativamente bajos y con periodos muy cortos de amortización ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE 1201/2008 aprobado el 9 de julio de 2008.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE 1202/2008 aprobado el 9 de julio de 2008.

⁽³⁾ Véase el Dictamen CESE 1511/2008 aprobado el 17 de septiembre de 2008.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen CESE 1513/2008 aprobado el 17 de septiembre de 2008.

— Aunque el Comité acoge favorablemente el marco legislativo relativo a la captura y almacenamiento del carbono (CAC) propuesto por la Comisión, también le preocupa la insuficiente financiación de los proyectos de demostración previstos y el ritmo demasiado lento de su aplicación a escala industrial, a pesar de que será un elemento fundamental si algunos países se ven obligados a depender de manera significativa del carbono y de otros combustibles fósiles para abastecerles en energía durante mucho años ⁽⁵⁾.

4.5 La Unión Europea ha depositado mucha confianza y un gran capital político en su decisión de convertir su sistema de comercio de los derechos de emisión en uno de los principales instrumentos para garantizar la necesaria reducción de las emisiones. Este régimen de comercio de los derechos de emisión de la UE (RCE-UE) se ha convertido ya en el mayor sistema de este tipo en el mundo, y está destinado a desarrollarse aún más a partir de 2012. Inicialmente, este sistema no ha tenido más que un impacto limitado en las emisiones europeas, debido a la generosidad de los límites iniciales que ha conducido a precios muy bajos del carbono. La reducción de los límites se ha traducido en un aumento del precio del carbono que junto con otros factores, ha motivado el aumento del precio de los combustibles fósiles, por lo que es bastante probable que tenga más impacto en la producción de electricidad y en otras industrias europeas.

4.6 En general, el Comité considera que el refuerzo del sistema de comercio de carbono tendrá una repercusión positiva en las empresas y el empleo de Europa al estimular un rápido desarrollo de procesos y productos más eficientes en términos energéticos y con menor intensidad de carbono, que se convertirán en líderes del mercado en el futuro. Esto no sólo creará empleo, sino que también reducirá nuestra dependencia de las importaciones y, por tanto, aumentará nuestra seguridad energética.

4.7 Aunque la UE ha sido la primera en este ámbito, ahora uno de sus objetivos clave debe consistir en estimular el desarrollo de sistemas de comercio en los Estados Unidos y otros países, así como agrupar todos los sistemas en un mercado común mundial del carbono. El desarrollo de un verdadero mercado mundial del carbono podría desempeñar un importante papel en garantizar la reducción de las emisiones de carbono en todo el mundo de la manera más eficiente y más rentable posible. El Comité apoya firmemente la iniciativa ICAP (Asociación Internacional para la Acción contra el Carbono) encaminada a facilitar que surjan varios sistemas de comercio en diferentes partes del mundo para así evolucionar armoniosamente hacia un mercado mundial único. Con el desarrollo de un mercado internacional del carbono en el seno del sistema de limitaciones mundiales a las emisiones, se reducirá el riesgo de que un sistema de comercio aplicado sólo en Europa pueda perjudicar la posición competitiva europea.

4.8 También sería útil adoptar acuerdos internacionales sectoriales por los que se establezcan estrategias y programas más detallados para garantizar reducciones progresivas en las emisiones de los principales sectores afectados y de sus productos. Pero esto sólo debería ser considerado como una forma de apoyar la aplicación de objetivos nacionales firmes acordados internacionalmente, y no como una alternativa a los

objetivos nacionales vinculantes, puesto que la historia durante los últimos veinte años demuestra que los acuerdos sectoriales voluntarios en este ámbito consiguen, por sí mismos, pocos resultados, demasiado tardíos y no pueden ser aplicados eficazmente.

4.9 Respecto al tema del transporte, el Comité confirma su opinión de que una estrategia de sostenibilidad a largo plazo para el transporte tiene que empezar con una reevaluación fundamental de los motores de la demanda para el transporte y de la manera en que la política sobre planificación material, infraestructuras y transporte público puede frenar con el tiempo el crecimiento inexorable de la demanda de transporte y, tal vez, reducirlo. La planificación no debería basarse en que el crecimiento del tráfico es inevitable y que la única limitación posible a las emisiones del sector del transporte se encuentra en las mejoras técnicas del combustible y del diseño del motor, por muy importantes que sean.

4.10 Respecto a las medidas técnicas, el Comité considera que deberían establecerse unos objetivos estrictos para reducir las emisiones de los vehículos, no sólo a corto plazo (120 g de CO₂ por km para 2012/2015), sino también a medio plazo, a fin de reducir las emisiones mucho más para 2020 ⁽⁶⁾. Paralelamente, se debería dar un mayor respaldo al desarrollo y la introducción precoz de vehículos que no consumen carbono, impulsados por electricidad o hidrógeno.

4.11 El Comité tiene una visión menos optimista que la Comisión respecto de la posibilidad de alcanzar el objetivo del 10 % para los biocarburantes en el transporte. Dados los problemas que entraña la producción de la mayoría de los biocombustibles en términos de su potencial de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como las repercusiones medioambientales y sociales de su producción, deberán establecerse criterios de sostenibilidad más estrictos que los que propone la Comisión para garantizar que sólo se producirán biocombustibles cuando tengan un impacto auténtico y significativo en la reducción de las emisiones netas de carbono, y no impongan presiones inaceptables en los terrenos agrícolas y en la producción de alimentos. Además, actualmente, las consideraciones económicas señalan claramente que la utilización de la biomasa para producir electricidad o calor es (por lo menos ahora y en un futuro próximo) mucho más eficiente que el uso de biocombustibles.

4.12 **Otras medidas para alcanzar el objetivo del 30 %.** Si el paquete de medidas se adopta para finales de 2008, y se empieza a aplicar rápidamente en 2009, la UE tendrá grandes posibilidades de alcanzar su objetivo de reducción del 20 % para 2020.

4.13 No obstante, el Comité alberga ciertas dudas en cuanto a la posibilidad de alcanzar el objetivo de reducción del 30 % de las emisiones de aquí a 2020, simplemente mediante el refuerzo de los objetivos fijados para los distintos elementos del paquete de medidas y la intensificación del recurso al mecanismo para un desarrollo limpio, como ha sugerido hasta ahora la Comisión. Asimismo, considera que, para alcanzar este objetivo más ambicioso, se necesitará una serie de medidas más completa y más amplia a nivel europeo y de los Estados miembros.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE 1203/2008 aprobado el 9 de julio de 2008.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen CESE 1500/2008 aprobado el 17 de septiembre de 2008.

4.14 A escala europea, el Comité propone que, entre los elementos considerados para el segundo paquete, se incluyan, además, los siguientes elementos:

- más medidas, mediante la regulación y el establecimiento de estándares, para promover la eficiencia energética en los principales sectores y productos;
- más medidas para acelerar el desarrollo y la introducción de las energías renovables;
- más apoyo al desarrollo de vehículos eléctricos o impulsados por hidrógeno;
- una extensión del sistema de comercio del carbono para incluir las emisiones procedentes del sector naval (el Comité alberga dudas de que las actuales discusiones con la Organización Marítima Internacional consigan rápidamente suficientes resultados);
- más esfuerzos colectivos para adoptar objetivos nacionales más estrictos de reducción de conformidad con el acuerdo de reparto de cargas.

4.15 A nivel de los Estados miembros, con el fin de realizar los objetivos individuales más estrictos del acuerdo de reparto de cargas, el Comité estima que los Estados miembros y sus responsables políticos deberán hacer muchos más esfuerzos por incitar a la opinión pública, las empresas, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil a participar en el esfuerzo común.

- Conviene animar e impulsar a los ciudadanos a aportar su contribución, por ejemplo, mejorando la eficiencia energética de su vivienda, utilizando formas de energía más ecológicas para el alumbrado y la calefacción, comprando bienes y servicios más eficientes desde el punto de vista energético y reduciendo el impacto de sus emisiones de dióxido de carbono en sus desplazamientos habituales y sus vacaciones. A juicio del Comité, una proporción creciente de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil está ya dispuesta a actuar a condición de recibir una señal política fuerte y concreta sobre lo que se espera de ellos, así como medidas incitativas adecuadas.
- Muchos entes locales y regionales ya han demostrado su capacidad de visión y de liderazgo político en este ámbito. Ahora es preciso animarlos y motivarlos para que sigan avanzando.
- También conviene incitar a las empresas a que hagan mayores esfuerzos. Es necesario animarlas e incitarlas a mejorar constantemente su eficiencia energética y a utilizar energía producida a partir de fuentes de baja emisión de carbono. Convendrá recurrir de manera más sistemática y estricta a la regulación con el fin de mejorar los resultados energéticos de todos los tipos de productos y servicios. Hay que responsabilizar a la industria de la construcción para conseguir mucha más eficiencia energética tanto en el proceso de construcción como en la calidad de los edificios ya construidos.
- El papel de los sindicatos también es muy importante. Muchos de sus miembros se encuentran en primera línea para conseguir mejoras en el ámbito de la eficiencia energé-

tica y difundir información práctica, por lo que es preciso reconocer y fomentar su contribución potencial. Los sindicatos también deben comprometerse plenamente en el proceso de transformación de la industria y la economía para reducir las emisiones de carbono. Si se administran bien, los nuevos métodos de producción deberían brindar tantas oportunidades de empleo como los antiguos, al mismo tiempo que mantienen buenas condiciones de trabajo.

4.16 Si se quiere aumentar la credibilidad de la UE a nivel internacional, es fundamental que cada Estado miembro haga todo lo posible, no sólo por garantizar el logro del objetivo global de Kioto para la «burbuja» UE-15, sino también el de los objetivos individuales de Kioto para 2012. El último informe de la Comisión sobre los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de Kioto ⁽⁷⁾ señala que sólo tres Estados miembros de la UE-15 parecen actualmente ir por buen camino para la consecución de sus objetivos recurriendo exclusivamente a las actuales políticas y medidas nacionales. Además, prevé que ocho Estados miembros sólo alcanzarán sus objetivos «si se tiene en cuenta el efecto de los mecanismos de Kioto, los sumideros de carbono y las políticas y medidas nacionales suplementarias». Para tres Estados miembros, alcanzar los objetivos de Kioto parece imposible. Además, el amplio recurso a los créditos procedentes del mecanismo de flexibilidad de Kyoto y, en particular, el mecanismo para un desarrollo limpio, muestra que el tan necesario cambio hacia una sociedad con bajas emisiones de carbono todavía tiene un largo camino por delante en muchos Estados miembros.

5. Adaptación al cambio climático (segundo pilar)

5.1 Aun cuando se hayan adoptado medidas satisfactorias para reducir las emisiones mundiales en el futuro, está previsto que el calentamiento global siga aumentando durante las próximas décadas debido a las emisiones que ya se han producido. En respuesta al Libro Verde de la Comisión sobre la Adaptación al Cambio Climático, el Comité ya aprobó un dictamen ⁽⁸⁾. En resumen, el Comité considera que la UE necesita elaborar una estrategia global de gestión de la adaptación al cambio climático en la UE, en la que cada Estado miembro elabore planes nacionales más detallados de adaptación. También se debería conceder mayor prioridad a la adaptación en los ámbitos de la investigación y análisis, presupuestos y programas de inversión, así como otras medidas. El Comité espera que en el Libro Blanco sobre la adaptación, previsto para otoño de 2008, la Comisión proponga medidas detalladas para conseguir avances en esta materia.

5.2 Fuera de la UE, existen muchos países en desarrollo que ya se encuentran seriamente afectados y que aún lo estarán más en el futuro, pero que tienen menos recursos para afrontar las repercusiones. Por tanto, la UE y los demás países de la OCDE deben conceder una alta prioridad al aumento de su ayuda financiera y de otro tipo a las partes del mundo especialmente vulnerables, para ayudarles a afrontar el problema del cambio climático. Las consideraciones sobre el cambio climático deben integrarse en todas las políticas de desarrollo.

⁽⁷⁾ COM(2007) 757 final.

⁽⁸⁾ DO C 120 de 16.5.2008, p. 38.

5.3 También se necesitarán esfuerzos considerables para apoyar una gestión sostenible de los bosques en los países en desarrollo y limitar las presiones comerciales que siguen causando una deforestación a gran escala en muchos sistemas climáticos del planeta. El CESE está elaborando un dictamen separado sobre el cambio climático y la silvicultura.

6. Acción en el ámbito del desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología (tercer pilar)

6.1 Para que la transición hacia una economía con menos emisiones de carbono se lleve a cabo con éxito, el mundo debería realizar una nueva revolución industrial. Se necesitará un cambio radical hacia formas más limpias de producción de energía, nuevas tecnologías para capturar las emisiones de carbono y otros gases de efecto invernadero y una presión continua para cambiar los productos y transformar las pautas de consumo, a fin de que sean más eficientes y consuman menos energía. Todos estos esfuerzos requerirán un aumento considerable de los correspondientes programas de investigación de los sectores público y privado y la creación de importantes programas de inversión para que la industria pueda equiparse y para que se transformen los productos y servicios. Muchas tecnologías necesarias ya existen, pero será preciso extender su aplicación mucho más de lo que es el caso actualmente.

6.2 En la UE, será necesario a tal fin modificar radicalmente los programas de gasto de la UE y de los gobiernos para apoyar la investigación, el desarrollo y las inversiones en este ámbito. También se necesitarán incentivos, de carácter fiscal o de otro tipo, para que las empresas y los demás agentes puedan realizar las inversiones necesarias.

6.3 Deberán determinarse los tipos de tecnología y de servicios más adecuados para ayudar a las economías emergentes y los países en desarrollo a administrar su desarrollo de la manera más sostenible posible y con las menores emisiones de carbono, y apoyar su transferencia tecnológica hacia esas economías en términos adecuados. Una vez determinadas las nuevas tecnologías que podrían resultar especialmente útiles para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático o a reducir el impacto medioambiental de su desarrollo futuro, se deberían buscar métodos para ayudar a introducirlas rápida y ampliamente en condiciones asequibles. Cabe destacar que las propias economías emergentes son las que podrán concebir o desarrollar algunas de las nuevas tecnologías necesarias. La transferencia tecnológica no debe considerarse exclusivamente como una vía de sentido único de Norte a Sur, sino también como un instrumento para facilitar la rápida difusión de las tecnologías clave en el mundo, independientemente de su lugar de origen.

6.4 El Comité insta a la Unión Europea a que examine sin demora con sus socios la forma en que las tecnologías más avanzadas y eficaces en términos de emisiones de carbono podrían ponerse rápidamente a disposición de los países en desarrollo en condiciones asequibles (en particular, tecnologías en el sector de la electricidad, de las industrias de alto consumo de energía, del sector de los transportes y, cuando se disponga la tecnología adecuada, de la captura del carbono). Aquellos países que posiblemente seguirán dependiendo del carbón para generar

electricidad precisarán ayuda para poder utilizar la tecnología limpia más reciente del carbón y para introducir la tecnología de captura del carbono tan pronto como estén disponibles.

6.5 Esta ayuda a la transferencia tecnológica permitiría a los países en desarrollo interesados administrar su desarrollo con menor recurso al carbono de lo que sería normal en caso contrario. Además, esa transferencia podría razonablemente condicionarse hasta cierto punto al cumplimiento de los compromisos contraídos por los países en desarrollo de adoptar ellos mismos otras medidas para limitar el aumento potencial de sus emisiones.

6.6 Paralelamente a las negociaciones climáticas, la UE y los Estados Unidos deberían adoptar una nueva iniciativa para llevar a cabo la liberalización de los intercambios comerciales para los productos y servicios respetuosos con el medio ambiente en el marco de la OMC. Esta iniciativa debería elaborarse de tal modo que la liberalización pueda beneficiar a los países desarrollados, los países en desarrollo y las economías emergentes, por ejemplo, fomentando el desarrollo de las tecnologías y los servicios medioambientales en los países en desarrollo.

7. Aumentar la financiación y las inversiones en favor de la atenuación y adaptación al cambio climático (cuarto pilar)

7.1 Los países en desarrollo necesitarán ayuda a gran escala del mundo desarrollado si quieren contribuir a afrontar el desafío del cambio climático sin comprometer sus objetivos de desarrollo. Será muy importante a este respecto asegurarse de que las futuras vías de desarrollo en los países en desarrollo sean lo más respetuosas posible con el medio ambiente y no reproduzcan el esquema de la confianza excesiva en la producción intensiva en carbono que caracterizó (y tantos estragos causó) el desarrollo en el norte del planeta.

7.2 Los países en desarrollo más afectados por el cambio climático y con menos recursos para proceder a la adaptación también necesitarán una ayuda suplementaria. Necesitarán programas reforzados para la creación de defensas costeras, prevención de inundaciones, mitigación de los efectos de las sequías, nueva planificación de la agricultura, nuevas necesidades de salud pública, etc.

7.3 El Comité celebra que todos los países reconocieran en Bali que se necesitarán más recursos y nuevos canales y mecanismos de inversión para gestionar este cambio. No obstante, con algunas honrosas excepciones, los países desarrollados no tienen un buen historial de cumplimiento de sus promesas en el pasado en el sentido de ofrecer recursos adicionales para realizar los objetivos del desarrollo sostenible. En esta ocasión es fundamental para el mundo entero que realmente se movilicen y comprometan recursos adicionales.

7.4 El Comité toma nota de las estimaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de otros organismos según los cuales se podrían necesitar recursos correspondientes a varios cientos de miles de

millones de dólares al año, procedentes de los sectores público y privado combinados, cuando los programas sean plenamente operativos. Se recomienda, en cualquier caso, que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Comisión, la OCDE y las instituciones financieras internacionales emprendan una serie de acciones urgentes con el fin de cuantificar las necesidades con mayor precisión y cumplir las promesas y los compromisos necesarios para conseguir una financiación adecuada y para que los programas llevados a cabo puedan tener un impacto decisivo en el problema mundial del cambio climático. El producto de la venta de las cuotas en fases posteriores del sistema de comercio de los derechos de emisión de carbono podría constituir una fuente de financiación, aunque es poco probable que sea suficiente por sí sola teniendo en cuenta todas las necesidades.

7.5 El mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) ha conseguido cierto éxito en el encauzamiento de nuevos recursos para respaldar inversiones adecuadas en países no recogidos en el anexo I. Pero la distribución de los proyectos se ha inclinado bastante a favor de China y otras economías emergentes, y se han planteado serias dudas sobre el carácter adicional y la calidad de muchos proyectos. Es fundamental que se apliquen y supervisen eficazmente los criterios de aceptación de los proyectos si se quiere que el mecanismo cumpla su parte del papel de garantizar que se consiguen verdaderas reducciones de carbono de la manera más eficiente posible.

7.6 El Comité recomienda que la UE y las demás partes interesadas estudien cuanto antes cómo se podrían suprimir los fallos de este mecanismo para el próximo período y cómo se podría impulsar todo el programa. En el futuro, el MDL debería conceder prioridad a los proyectos que, además de reducir las emisiones, contribuyan significativamente a impulsar la transformación de las economías con bajo consumo de carbono. En particular, en las economías emergentes, no parece útil seguir financiando simplemente proyectos de eficiencia energética («frutos maduros») que el país en cuestión realizaría en cualquier caso. Para estos países, una opción viable podría ser el recurso a «MDL sectoriales», seguramente combinados con objetivos sin compromiso (*).

7.7 Es fundamental que en todas las partes del mundo el sector privado invierta masivamente en una producción que consuma menos carbono. Las medidas adoptadas por la UE y los gobiernos nacionales deberían tener por objeto, en particular, incentivar al sector privado para que realice tales inversiones.

7.8 El coste y las inversiones necesarias ascenderán a billones de dólares durante los próximos 50 años. Se trata de cantidades importantes. Esas inversiones, sin embargo, cada vez son más necesarias puesto que las reservas mundiales de combustibles fósiles cada vez están más restringidas y los precios aumentan. Por lo tanto, independientemente del cambio climático, desde un punto de vista económico, las soluciones alternativas a los combustibles fósiles están adquiriendo una importancia creciente, así como un uso más eficiente de los recursos restantes. Las consideraciones de seguridad también apuntan en la misma dirección, puesto que tanto la escasez de recursos

fósiles como los cambios climáticos que ya se están produciendo son potentes fuentes de inestabilidad y conflicto en muchas partes del mundo.

7.9 Desde esta perspectiva, la necesidad de responder rápidamente a la amenaza del cambio climático no representa una carga adicional para la economía mundial, sino que simplemente es un motivo adicional y poderoso para iniciar rápidamente la transformación económica e industrial, necesaria en cualquier caso. Cuando el precio del petróleo ascendió a 60 \$ el barril, la revisión Stern estimó que el coste de las medidas necesarias durante los próximos 50 años para afrontar el cambio climático podría alcanzar el 1 % del PIB mundial. Ahora que el precio del petróleo supera los 100 \$ el barril, la inversión en energías renovables y en medidas de eficiencia de todo tipo parece mucho más atractiva en términos empresariales. Por la misma razón, los costes netos adicionales de las medidas para afrontar el cambio climático seguramente serán inferiores y en algunas aplicaciones incluso serán negativos, lo que indica que las medidas efectivas para combatir el cambio climático en realidad entrañarán un beneficio neto para la economía mundial durante los próximos años.

7.10 Por consiguiente, las medidas adecuadas para afrontar el cambio climático no deberían ser consideradas como una amplia, deprimente y onerosa obligación que frenará el crecimiento económico, sino, más bien, como una oportunidad para estar en primera línea durante la próxima revolución económica e industrial. La UE se encuentra en la vanguardia del debate político sobre el cambio climático. Pero todavía tiene que intensificar sus esfuerzos para convertir esa postura política vanguardista en un entorno empresarial igualmente activo y enérgico que estimule a nuestras empresas y sociedades a realizar las inversiones necesarias para convertirnos en líderes mundiales y ganadores competitivos en la economía del futuro con bajo consumo de carbono.

7.11 Hay quienes destacan la necesidad de un nuevo Plan Marshall. Esta comparación presenta la ventaja de dar una idea de la amplitud del reto y de los esfuerzos que serán necesarios. Necesitamos una visión similar a la del Plan Marshall para ver cómo se pueden unir los países del mundo entero para afrontar una amenaza común a escala mundial, y en la que los países más potentes y más ricos den ejemplo y ayuden a otros tan generosamente como puedan.

7.12 También será necesario que los organismos públicos y nacionales de todo tipo y todo nivel se movilicen, y que las empresas de todo tipo, los consumidores y el público en general se involucren igualmente.

8. Conclusiones

8.1 El cambio climático ya se está produciendo y ya está teniendo graves efectos en todo el mundo. Se espera que estos problemas se agraven en los próximos años a medida que vayan aumentando las concentraciones de gases de efecto invernadero y que se vaya produciendo un aumento más rápido de las temperaturas. El mundo necesita que se actúe con urgencia a fin de establecer y aplicar unos objetivos exigentes en materia de

(*) Objetivos sin compromiso: un compromiso para reducir cierto porcentaje de emisiones; sin penalización si no se cumplen, pero con la posibilidad de vender créditos si las reducciones superan el compromiso.

reducción de las emisiones para 2020, que conduzcan a mayores reducciones en los años siguientes. Cuanto antes puedan lograrse las reducciones, más beneficioso será su efecto para frenar el ritmo de aumento de las temperaturas.

8.2 Los países desarrollados registran unas emisiones per cápita mucho más elevadas que el resto del mundo, por lo que deben endurecer sus objetivos y acciones para reducirlos. Europa ha de garantizar que cumplirá sus actuales compromisos antes de 2012 para, posteriormente, contraer otro compromiso encaminado a reducir en un 30 % sus emisiones de aquí a 2020, acercándose así a los objetivos más ambiciosos. Para que sus metas resulten creíbles, Europa precisa un conjunto de medidas sólidas y realistas que le permitan cumplir estos objetivos, así como planificar ya desde ahora las reducciones que resulten necesarias después de 2020.

8.3 Los países en desarrollo también deben participar, y deberá realizarse un esfuerzo especial para garantizar que los sectores de las economías emergentes que más energía consumen se doten de unos métodos de producción con la máxima eficiencia energética y unas emisiones de carbono mínimas. Estos países necesitarán una ayuda significativa y específica por parte del mundo desarrollado.

8.4 Los parámetros del acuerdo global que debe alcanzarse en las negociaciones internacionales durante el próximo año y medio han de fijarse lo antes posible, de forma que posterior-

mente el esfuerzo político pueda centrarse en comunicar el reto y lograr el respaldo, la confianza y el compromiso de todos los sectores de la sociedad mundial para llevar a cabo los cambios necesarios. No es un acuerdo que pueda debatirse a puerta cerrada: tienen que participar todos los sectores de la sociedad. Las medidas de reducción deben ser contrastadas, realistas, sólidas tanto desde el punto de vista económico como social y viables en el período que se sugiere.

8.5 La transformación mundial que se requiere es comparable a la revolución industrial que ha venido aprovechando en los dos últimos siglos la energía de los combustibles fósiles para registrar enormes incrementos en la capacidad productiva y en el rendimiento de la sociedad humana. Lo que el mundo necesita ahora es una segunda revolución industrial que sustituya esos carburantes fósiles por otras formas de energía para alcanzar la máxima eficiencia energética, lo que nos permitirá lograr unos niveles de producción y de crecimiento comparables sin contaminar la atmósfera con emisiones insostenibles de gases de efecto invernadero. Es necesaria una inversión ingente, y habrá que modificar adecuadamente y de manera orientada las normativas, los impuestos y otros instrumentos económicos e introducir cambios significativos en la conducta económica y el estilo de vida de las personas. Todos debemos comprender el desafío y comprometernos con las transformaciones que se necesitan.

Bruselas, 17 de septiembre 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 la información alimentaria facilitada al consumidor»

COM(2008) 40 final — 2008/0028 (COD)

(2009/C 77/20)

El 10 de marzo de 2008, 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 la información alimentaria facilitada al consumidor»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2008 (ponente: José M^a ESPUNY MOYANO).

En su 447^o Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 77 votos a favor y 3 en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE se felicita por esta iniciativa de la Comisión que servirá para hacer más fácil la comprensión al consumidor, además de suponer una simplificación legislativa.

1.2 No obstante, el CESE quiere significar que la información señalada en el punto 3.4.1, si previamente no viene acompañada de las debidas acciones de formación dirigidas al consumidor final, pierde gran parte de su valor y de sus objetivos. En este sentido, el CESE lamenta que la propuesta no venga acompañada de medidas de apoyo a la formación de los consumidores, tanto a nivel de los Estados miembros como europeo. Al menos, una guía de acciones prioritarias en este sentido como anexo al Reglamento podría ser un primer paso de gran utilidad.

1.3 En cuanto a la mención del origen, se mantiene lo dispuesto en la reglamentación actual. A este respecto, dado el interés que han demostrado los consumidores respecto del origen de los alimentos, el CESE lamenta que la nueva propuesta de Reglamento no establezca la mención obligatoria en la etiqueta. El CESE considera sin embargo que habría que diferenciar entre productos de primera y segunda transformación, de manera que la obligatoriedad de mencionar los principales ingredientes agrícolas de estos últimos se determinase caso por caso.

1.4 El CESE expresa su profunda preocupación por el desarrollo de los «sistemas nacionales» adicionales descritos en el capítulo VII de la propuesta, que no aportan elementos positivos complementarios, pero se convierten en una excusa para interferir en la libre circulación en el mercado interior. El peligro es especialmente significativo para las PYME, ya que, según la propia Comisión apunta en su propuesta, más del 65 % de las empresas alimentarias comercializan sus productos en otros Estados miembros, por lo que las PYME tendrán más dificultades para enviar sus productos a otros Estados miembros, afectando, por tanto, a sus costes y competitividad. Sólo si estos «sistemas nacionales» quedan como información complementaria, no obligatoria en la etiqueta pero disponible por otros medios (web, teléfonos gratuitos, etc.) se podrían evitar estos efectos negativos.

1.5 El CESE entiende que, por motivos de coherencia, la Comisión pretenda aplicar un mismo régimen de excepciones para los productos con contenido alcohólico, régimen que podrá ser reconsiderado en un plazo de cinco años, tras el informe preceptivo correspondiente.

1.6 El CESE sugiere que los Estados miembros cuenten con la necesaria tabla de infracciones y sanciones para prevenir el incumplimiento de estas disposiciones comunes, que deberían ser armonizadas al objeto de que las mismas conductas sean castigadas con una intensidad similar en todos ellos.

1.7 En este mismo sentido, el CESE pide un esfuerzo a la Comisión y a los Estados miembros para que articulen instrumentos de información y, específicamente, una base de datos de consulta pública sobre las informaciones que obligatoriamente deben incluirse en el etiquetado de los diferentes alimentos, lo que serviría para que las empresas, consumidores y autoridades utilizaran una misma guía a la hora de aplicar la legislación.

1.8 En cuanto a la legibilidad, no parece factible la puesta en práctica del requisito de los 3mm propuesto por la Comisión. Habría que considerar diferentes aspectos como la cantidad de información, el tamaño, y forma del envase, etc. Un valor referencial aceptable podría ser el de la letra del Diario Oficial de la UE.

1.9 Por último y en aras de la claridad y simplificación pretendidas, el CESE estima que las referencias a las normas derogadas debieran ser más explícitas, facilitando de este modo la más fácil lectura y aplicación de la norma.

2. Resumen de la propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta pretende consolidar en un Reglamento la legislación actual sobre etiquetado, presentación y publicidad de los alimentos (incluyendo el etiquetado nutricional), buscando su modernización, simplificación y clarificación.

2.2 La propuesta derogará las disposiciones vigentes anteriormente en materia de etiquetado alimentario: las Directivas 2000/13/CE, 90/496/CEE (ésta en un plazo de cinco años), 87/250/CEE, 94/54/CE, 1999/10/CE, 2002/67/CE, 2004/77/CE y el Reglamento 608/2004.

2.3 La propuesta tiene como objetivos fundamentales un elevado nivel de protección del consumidor y el correcto funcionamiento del mercado interior.

2.4 El ámbito de aplicación se amplía para comprender todo lo relacionado con la información alimentaria puesta a disposición del consumidor final por parte de los operadores económicos y cubrir también los alimentos entregados por las colectividades y los destinados al suministro de éstas.

2.5 Se mantienen los principios generales y los requisitos obligatorios de etiquetado que se establecían en la legislación anterior, ampliando algunos aspectos como las responsabilidades de cada eslabón de la cadena alimentaria o los supuestos en que es obligatoria la indicación del país de origen.

2.6 En el etiquetado nutricional se produce un cambio sustancial respecto a la normativa anterior al obligar a indicar seis nutrientes o sustancias, tanto en cantidad como en porcentaje de la ingesta diaria recomendada.

2.7 Otro cambio sustancial es la convivencia con «sistemas nacionales» de etiquetado nutricional, adicionales al Reglamento, que aumenten las modalidades de presentación de la información nutricional de las etiquetas con requisitos voluntarios establecidos a nivel nacional.

2.8 El proyecto prevé que muchas de las modificaciones que tenga que sufrir la propuesta se lleven a cabo mediante el procedimiento de comitología. Se prevén diversos periodos transitorios para facilitar su entrada en vigor.

2.9 Los anexos recogen detalladamente desarrollos del articulado tales como: ingredientes que causan alergias o intolerancias, menciones adicionales obligatorias, exenciones al etiquetado nutricional, denominación del alimento, indicación cuantitativa y designación de los ingredientes, declaración de la cantidad neta, fecha de caducidad, grado alcohólico, ingestas de referencia, valor energético, expresión y presentación de la declaración nutricional.

2.10 Por último, se prevé la entrada en vigor a los veinte días de su aprobación, aunque la aplicación efectiva de las menciones obligatorias y la declaración nutricional se pospone tres años, y cinco para la última en el caso de las PYME.

3. Observaciones generales

3.1 Consolidación, actualización y simplificación

3.1.1 La legislación europea de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios ha contribuido a lo largo de estos últimos casi 30 años al mantenimiento de un elevado nivel de protección de los consumidores y al buen funcionamiento del mercado interior.

3.1.2 La actual propuesta pretende consolidar y actualizar la normativa existente, así como simplificarla, y reducir la carga administrativa e incrementar la transparencia en beneficio de los consumidores. El CESE comparte los objetivos buscados, pero lamenta la complejidad del texto propuesto, que impide que el Reglamento sea directamente aplicable.

3.2 Desarrollo de «sistemas nacionales» adicionales

3.2.1 Sin duda, un reglamento que consolide y actualice la actual normativa dispersa redundará en una mayor homogeneidad en el nivel de protección de los consumidores y en una mejor armonización. Sin embargo, el CESE expresa su preocupación ante la introducción de los llamados «sistemas nacionales» que se prevén en los artículos 44 y siguientes, puesto que pueden suponer una amenaza para las deseadas armonización y homogeneidad. Según estas nuevas disposiciones, se permitirá que en los diferentes Estados miembros se adopten sistemas nacionales con requisitos adicionales que, aunque tengan el carácter de voluntarios, incluirán más información en las etiquetas y podrían confundir a los consumidores.

3.2.2 El problema se agrava si tenemos en cuenta que en cada mercado nacional encontramos productos procedentes de muchos otros Estados miembros. Esos productos podrán llevar indicaciones diversas, decididas en tales Estados, que podrían no ser comprendidas por un consumidor no habituado a las mismas.

3.3 Requisitos obligatorios de información

3.3.1 El proyecto reproduce a lo largo de sus artículos prácticamente la gran mayoría de las menciones obligatorias previstas por la legislación vigente y que se han revelado útiles para proteger la salud e intereses de los consumidores (tales como denominación, lista de ingredientes, cantidad, fechas, nombre o razón social y dirección de un responsable). Algunas de estas menciones se desarrollan con más detalle en los anexos.

3.3.2 La experiencia de estos últimos años demuestra la utilidad de tales requisitos, que deben mantenerse. A la luz de la experiencia, el CESE defiende que sea también obligatoria la indicación del origen de los alimentos y de los productos de primera transformación, así como, sobre la base de una evaluación caso por caso de los productos de segunda transformación, el de los principales ingredientes utilizados en su elaboración.

3.4 Declaración nutricional

3.4.1 Conviene hacer una reflexión inicial sobre la necesidad de educación nutricional que tienen los consumidores europeos para poder seguir una dieta equilibrada. El consumidor europeo necesita una formación básica en nutrición, ya que sin ella cualquier información que se le proporcione no será comprendida ni bien utilizada. Son plausibles las medidas de aumento de la información nutricional, pero no debemos olvidar que, sin una formación nutricional, estas medidas no tienen el efecto buscado.

3.4.2 Teniendo en cuenta los desequilibrios nutricionales de la población europea, será necesario que cualquier medida de información vaya acompañada de un gran esfuerzo en formación.

3.4.3 La propuesta supone, por varios motivos, un cambio sustancial respecto a la legislación vigente. En primer lugar, contempla como obligatoria la información nutricional, cuando en la Directiva 90/496/CEE ésta era voluntaria. En segundo lugar, establece como menciones de declaración obligatoria las siguientes: valor energético/grasas/grasas saturadas/hidratos de carbono/azúcares/sal. En tercer lugar, se proporcionará no sólo la cantidad de estas sustancias, sino el porcentaje que representan de la ingesta diaria recomendada, buscando así orientar al consumidor respecto a la cantidad adecuada que puede consumir dentro de una dieta equilibrada. Por último, el proyecto obliga a que esta información se presente en el principal campo visual del envase y agrupada en un orden determinado.

3.4.4 Teniendo en cuenta la cantidad de información obligatoria que figura ya en las etiquetas, habrá que valorar muy bien cuál es la información nutricional útil para el consumidor. Pasar de un etiquetado con información nutricional voluntaria a otro con información nutricional obligatoria constituirá de por sí un cambio de envergadura para un gran número de pequeñas y medianas empresas del sector agroalimentario. Por consiguiente, las informaciones obligatorias podrían limitarse a las que se facilitan en la actualidad de manera facultativa: indicación del valor energético y de proteínas, glúcidos y lípidos.

3.4.5 El modelo de etiquetado nutricional que propone la Comisión tiene como ventaja fundamental el aportar una infor-

mación (cantidades diarias recomendadas) que orienta al consumidor sobre cómo el producto debe formar parte de la dieta deseada y no califica al producto en sí mismo, sino dentro del contexto de la dieta, tal como aconsejan los expertos en nutrición.

3.5 Ampliación de la información obligatoria sobre el país de origen del alimento

3.5.1 La normativa actual ya exigía que, en los casos en que se pudiera confundir al consumidor, los alimentos debían indicar el país de origen.

3.5.2 El CESE considera que la indicación del origen no sólo responde a las exigencias de los consumidores, sino que contribuye de manera eficaz a mejorar la transparencia en los mercados y a apoyar el desarrollo futuro del sector agrario y de las zonas rurales de toda la UE. La creación de un vínculo directo con el territorio del que procede el producto alimentario y la indicación de los modos de producción de los alimentos son el factor esencial en el que se basa el modelo de desarrollo europeo, que incluye el respeto de disposiciones capaces de garantizar la seguridad alimentaria y ambiental, el bienestar de los animales y normas adecuadas de salud pública.

3.5.3 Por lo tanto, la indicación del origen debe ser obligatoria para todos los productos agrarios y alimenticios no transformados o de primera transformación. Para los alimentos de segunda transformación, habrá que evaluar caso por caso la obligatoriedad de indicar la procedencia de las principales materias primas agrarias utilizadas en la elaboración del producto final.

Bruselas, 18 de septiembre 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 la comercialización y la utilización de los piensos»

COM(2008) 124 final — 2008/0050 (COD)

(2009/C 77/21)

El 18 de marzo de 2008, de conformidad con los artículos 37 y 152.4 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización y la utilización de los piensos»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2008 (ponente: Sr. Allen).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción esta propuesta de Reglamento de la Comisión.

1.2 El CESE acoge favorablemente lo propuesto en el artículo 4, apartado 1, y en el artículo 5, apartado 1, en el sentido de que las secciones pertinentes del Reglamento sobre higiene de los piensos y del Reglamento sobre legislación alimentaria se aplicarán tanto a los alimentos para animales de compañía como a los piensos para animales destinados a la producción de alimentos.

1.3 Es importante que las autoridades de control puedan tener acceso a toda la información relativa a la composición o a las propiedades declaradas de los piensos comercializados, a fin de poder comprobar la exactitud de la etiqueta.

1.4 Los explotadores de empresas de piensos que comercialicen por primera vez piensos en el mercado de la UE y los que utilicen piensos o materias primas para piensos importados de países no comunitarios deben garantizar que estas importaciones cumplan las mismas normas aplicables si los materiales procedieran de la UE. Esto debe poder ser verificado por las autoridades de control.

1.5 Hay que garantizar que la persona que responde al teléfono gratuito indicado en la etiqueta de un alimento para animales de compañía esté debidamente cualificada para responder a las consultas de los clientes, y que las consultas se atiendan con rapidez.

1.6 Lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, letras a) y b), debería ser de aplicación en todos los casos. Es decir, en la etiqueta de los piensos compuestos debería constar siempre la categoría de los animales a las que se destinan y las instrucciones para su uso adecuado.

2. Contexto

2.1 En la actualidad, la circulación de materias primas para piensos y de piensos compuestos está regulada por cinco anti-

guas directivas del Consejo y por unos 50 actos de modificación o ejecución. La legislación está sumamente dispersa y contiene muchas referencias cruzadas que la hacen difícil de entender y aplicar de manera uniforme en los distintos Estados miembros. Por ejemplo, dos de los Estados miembros la han aplicado de forma diferente en lo que respecta al nivel permitido de vitamina D3 en los piensos compuestos.

2.2 El comercio intracomunitario de piensos compuestos asciende tan sólo al 2,6 % de la producción, lo cual da a entender que quizás haya obstáculos al comercio y falta de coherencia en la aplicación de las directivas en vigor.

2.3 Cabe señalar que en 2005 había en la UE-25 hasta 5 millones de ganaderos productores de leche, carne de porcino, aves de corral y carne de vacuno y ternera por un valor total de 129 000 millones EUR. El valor de los piensos compuestos comprados fue de 37 000 millones EUR. La industria de piensos de la UE (excluidos los alimentos para animales de compañía) emplea directamente a unas 100 000 personas que trabajan en unas 4 000 fábricas.

2.4 En lo que a cantidades se refiere, un 48 % de los piensos utilizados está formado por forrajes groseros producidos en las explotaciones: hierba, ensilado, heno, maíz, etc. Otro 32 % corresponde a piensos compuestos comprados.

2.5 Aproximadamente 62 millones de hogares de la UE tienen animales de compañía. Se calcula que el mercado de alimentos para estos animales representa 9 000 millones EUR al año y da empleo directo a 21 000 personas.

2.6 La etiqueta sirve, por una parte, para supervisar la aplicación de la normativa, para la trazabilidad y para el control y, por otra, para transmitir información al usuario.

2.7 En ocasiones ha habido críticas ante la posibilidad de que la legislación vigente sobre el etiquetado de alimentos para animales de compañía induzca a error a los clientes acerca de la calidad y la naturaleza de los ingredientes contenidos en los productos.

3. Definiciones de los productos para la alimentación animal

3.1 Los productos para la alimentación animal se clasifican en cuatro categorías:

- a) Materias primas para piensos que se pueden suministrar directamente como alimento (por ejemplo, hierba o cereal) o que pueden incorporarse a un pienso compuesto.
- b) Aditivos para piensos, que son sustancias como microorganismos o preparados (distintos de las materias primas para piensos y de las premezclas), que se añaden intencionadamente a los piensos para que cumplan determinadas funciones.
- c) Pienso compuestos, que son una mezcla de materias primas para piensos, tanto si contienen aditivos para piensos como si no, para la alimentación de los animales por vía oral en forma de pienso completo o complementario.
- d) Pienso medicamentosos, que son piensos que contienen medicamentos veterinarios destinados a ser suministrados como alimento a los animales sin más transformación.

3.2 Las materias primas para piensos y los piensos compuestos son, con diferencia, los tipos más comunes de piensos utilizados.

4. Propuesta de la Comisión

4.1 La propuesta se incluye en el programa continuo de simplificación de la Comisión y se ajusta a la política de mejora de la legislación de la Comisión y a la Estrategia de Lisboa.

4.2 Actualmente, las normas generales para la comercialización de piensos, incluidos los alimentos para animales de compañía, están repartidas entre varias directivas según el tipo de pienso en cuestión. La Directiva 79/373/CEE del Consejo establece las normas para la comercialización de los piensos compuestos y la Directiva 93/74/CEE del Consejo regula la circulación de los alimentos para animales destinados a objetivos de nutrición específicos («piensos dietéticos»). La Directiva 96/25/CE del Consejo contiene las normas generales aplicables a la circulación y la utilización de las materias primas para la alimentación animal. Por su parte, la Directiva 82/471/CEE del Consejo establece las condiciones de comercialización de las denominadas «bioproteínas» (determinados productos utilizados en la alimentación animal). El reglamento propuesto racionaliza, simplifica, actualiza y moderniza las disposiciones mencionadas.

4.3 El Reglamento sobre determinadas encefalopatías espongiiformes transmisibles (999/2001) contiene la prohibición de suministrar harina de carne y de huesos para alimentar a los animales destinados a la producción de alimentos. El Reglamento sobre subproductos animales (1774/2002) establece las condiciones aplicables a estos productos si se destinan a la alimentación de animales. El Reglamento sobre alimentos y piensos modificados genéticamente (1829/2003) establece las normas para la utilización de piensos transgénicos. El Reglamento sobre higiene de los piensos (183/2005) centra la atención en garantizar la seguridad durante el proceso de produc-

ción de los piensos. Estos reglamentos, que se han establecido siguiendo el nuevo enfoque de seguridad alimentaria denominado «de la granja a la mesa», no se modifican.

4.4 Los objetivos generales del nuevo Reglamento propuesto consisten en consolidar, revisar y modernizar las directivas vigentes en materia de circulación y etiquetado de las materias primas para piensos y los piensos compuestos.

4.5 Se aplica el principio de subsidiariedad, en la medida en que la propuesta no entra en el ámbito de competencias exclusivas de la Comunidad. Asimismo, la propuesta respeta el principio de proporcionalidad, puesto que armoniza el marco reglamentario para la comercialización y la utilización de los piensos.

4.6 La propuesta elimina las obligaciones de etiquetado innecesarias e ineficientes. En concreto, se señala que los requisitos para los ingredientes que figuren en la etiqueta deben ser los mismos que se exigen para los alimentos. En virtud de la nueva norma, ya no se exigirá la indicación del porcentaje de todas las materias primas, sino sólo su indicación en su orden exacto por peso. En estos momentos, todas las materias primas utilizadas en los piensos compuestos destinados a los animales de producción de alimentos deben indicarse en la etiqueta en forma de porcentaje del peso total, aunque con una tolerancia de +/- 15 %. El ganadero no puede conocer el porcentaje real incorporado. Según la nueva propuesta, si un fabricante indica voluntariamente los porcentajes, éstos deberán ser exactos. Además, se exige el porcentaje en peso exacto en caso de que se destaque la materia prima para piensos en el etiquetado de un pienso compuesto. Por último, el ganadero puede solicitar información sobre la composición del pienso además del orden decreciente por peso de las materias primas, lo que el fabricante sólo podrá rechazar si con ello revela secretos empresariales.

4.7 En la etiqueta deberá figurar claramente el nombre del explotador de la empresa de piensos que comercializa por primera vez en el mercado de la UE los piensos compuestos.

4.8 Toda información que se ofrezca voluntariamente en la etiqueta deberá ser exacta y comprensible para el usuario final.

4.9 La Comisión estará obligada a mantener y actualizar una lista de materias primas cuya comercialización está prohibida. Además, podrá adoptar directrices que aclaren la distinción entre materias primas para piensos, aditivos para piensos y medicamentos veterinarios.

4.10 El requisito de autorización previa a la comercialización debe ser proporcional al riesgo, con el fin de ofrecer las garantías necesarias de que las nuevas materias primas para la alimentación animal están adecuadamente especificadas para un uso correcto. El enfoque integrado de seguridad alimentaria «de la granja a la mesa» (en virtud del Reglamento 178/2002) permite reducir con seguridad los trámites burocráticos en este ámbito. No está justificado que las bioproteínas y las nuevas materias primas para piensos tengan que someterse a un procedimiento de autorización previa a la comercialización.

4.11 La tendencia es que, en las raciones de piensos, haya una proporción cada vez mayor de subproductos, debido a la mayor competencia por los cereales básicos que existe entre los piensos, los alimentos destinados a la alimentación humana y los combustibles. La falta de información clara sobre los productos contribuye a la infrautilización de estas materias primas.

4.12 Se propone que todos los interesados (usuarios incluidos) participen en la confección de un catálogo de materias primas para piensos que sea más exhaustivo y esté mejor adaptado a la evolución del mercado que la actual lista no exhaustiva de la Directiva. También se alienta a las partes interesadas a elaborar códigos comunitarios de buenas prácticas de etiquetado en el marco del etiquetado voluntario: un código para los alimentos destinados a animales de compañía y otro para los piensos para el ganado. La Comisión prestará asesoramiento en la elaboración del catálogo comunitario voluntario y de los códigos, y en ambos casos deberá dar su aprobación final (corregulación).

4.13 El etiquetado de los aditivos para piensos en general sólo se declara obligatorio en el caso de los aditivos sensibles. El resto puede etiquetarse voluntariamente conforme al código de buenas prácticas de las partes interesadas aprobado en el marco del Reglamento básico.

4.14 En el caso de los alimentos para animales de compañía, el objetivo consiste en mejorar la adecuación de las etiquetas a fin de que el comprador pueda evitar una interpretación errónea de las mismas. Toda alegación nutricional debe poder justificarse como científicamente exacta. Según el artículo 19, en la etiqueta de un alimento para animales de compañía deberá figurar un número de teléfono gratuito que permita al consumidor obtener información con respecto a los aditivos para piensos y las materias primas para piensos, designadas por categorías.

4.15 Los piensos destinados a objetivos de nutrición específicos únicamente podrán comercializarse como tales si cumplen las características nutricionales esenciales para el objetivo de nutrición específico, que representan su uso previsto, tal como está autorizado y figura en la lista establecida de conformidad con el artículo 10. Conforme al artículo 13, apartado 3, en el etiquetado o la presentación del pienso no deberá alegarse que éste evitará, tratará o curará una enfermedad.

4.16 Ni el etiquetado ni la presentación del pienso deben inducir a engaño al usuario. Las indicaciones obligatorias del etiquetado deberán presentarse completas en un lugar prominente del envasado o el envase.

4.17 El explotador de empresas de piensos que comercialice por primera vez piensos en el mercado de la UE será responsable de las indicaciones del etiquetado, así como de garantizar su presencia y su exactitud sustancial.

5. Observaciones generales

5.1 El nivel de seguridad de los alimentos y piensos ha mejorado considerablemente gracias a la nueva legislación alimentaria general, al Reglamento sobre higiene de los piensos y a las

correspondientes medidas de ejecución. El sistema de trazabilidad mejorado y la introducción del principio HACCP (análisis de riesgos y puntos críticos de control) en las empresas de piensos garantiza una mayor seguridad de los piensos globalmente.

5.2 Es esencial que ninguno de los cambios propuestos comprometa las normas de seguridad que deben aplicarse en relación con los animales destinados a la producción de alimentos.

5.3 Los explotadores de empresas de piensos deben proporcionar a las autoridades oficiales toda información necesaria para comprobar que las normas se observan adecuadamente.

5.4 La reducción de las cargas administrativas es, en términos generales, bienvenida, porque en muchos ámbitos tenemos un exceso de regulación en lo que a requisitos burocráticos se refiere.

5.5 Es evidente que no debe permitirse en ningún momento que la harina de carne y de huesos forme parte de la alimentación de los animales rumiantes destinados a la producción de alimentos. Actualmente el Reglamento sobre determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (999/2001) contiene la prohibición de suministrar harina de carne y de huesos para alimentar a los rumiantes. Sí se puede utilizar en los alimentos para animales de compañía. En la propuesta de Reglamento no se modifica el régimen aplicable a su uso en la medida en que este problema no entra dentro de su ámbito de aplicación. Este asunto deberá debatirse en el marco de la propuesta de Reglamento por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano.

5.6 La producción de piensos compuestos se localiza generalmente cerca del lugar de cría de los animales. Por lo tanto, las instalaciones correspondientes suelen encontrarse en zonas rurales que presentan escasas oportunidades alternativas de empleo. En cuanto al transporte de los piensos a las explotaciones ganaderas, también es conveniente contar con un sistema de distribución local que evite la necesidad de recorrer en camión largas distancias, con el consiguiente ahorro de las emisiones de gases de efecto invernadero.

5.7 La Comisión hace hincapié en que existe poco comercio intracomunitario de piensos compuestos y señala que el nuevo Reglamento propuesto mejorará la competencia al fomentar un aumento de dicho comercio.

6. Observaciones específicas

6.1 En general, el CESE acoge favorablemente la propuesta de simplificar, racionalizar y mejorar la eficiencia administrativa del sector de la alimentación animal.

6.2 El nuevo Reglamento propuesto confiere mayor libertad y responsabilidad a los explotadores de empresas de piensos. Según su artículo 12, apartado 1, el fabricante será responsable de las indicaciones del etiquetado, así como de garantizar su presencia y su exactitud sustancial. Deben cumplir asimismo las obligaciones impuestas tanto por este Reglamento como por los

otros reglamentos pertinentes, como el 183/2005, el 178/2002 y el 1831/2003. Habida cuenta de que el Reglamento 88/2004 establece las normas generales sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación, la OAV debe garantizar una aplicación coherente. Los explotadores de empresas de piensos que comercialicen por primera vez piensos en el mercado de la UE o que empleen productos importados de países no comunitarios deben someterse a los controles adecuados para verificar que las importaciones cumplen las mismas normas que los productos originarios de la UE.

6.3 Esta mayor responsabilidad conferida a los fabricantes de piensos para regular su actividad significa que, ante un problema grave de piensos contaminados con sustancias tóxicas o de piensos perjudiciales para el ganado o el medio ambiente, especialmente en el área de las nuevas materias primas para piensos, podrían producirse daños graves al sector de la alimentación animal antes de que pudieran tomarse medidas correctoras adecuadas. Si el fabricante no dispusiera de suficientes medios económicos para atajar el problema, los problemas podrían ser aún más graves.

6.4 El cliente de los piensos, que es el ganadero, necesita una protección adecuada en caso de un desastre derivado de las pérdidas sociales y económicas consiguientes. Por lo tanto, estas deliberaciones deben realizarse dentro de un marco reglamentario específico y a la luz del informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre «las disposiciones legales, los sistemas y las prácticas existentes en materia de responsabilidad en el sector de los piensos y en el de los alimentos tanto en los Estados miembros como a nivel comunitario y sobre los

sistemas viables de garantías financieras en el sector de los piensos»⁽¹⁾.

6.5 Debemos observar el principio de cautela en este ámbito porque se han cometido errores muy graves en el pasado.

6.6 Es poco probable que haya un crecimiento importante del comercio intracomunitario de piensos compuestos para animales de producción de alimentos, puesto que los clientes prefieren tratar con explotadores de empresas alimentarias locales. Esta situación podría cambiar si las empresas multinacionales tomaran el control de una sección importante del sector de los piensos.

6.7 Existe el riesgo de que las empresas multinacionales intenten tomar el control de grandes secciones del sector de los piensos y reducir así la competencia. Si esto sucediera, podría reducirse seriamente el número de fábricas y acrecentarse el comercio intracomunitario. Esto no significa que fuera a aumentar la competencia.

6.8 En cuanto a los alimentos para animales de compañía, lo que realmente necesitan los dueños de éstos es un asesoramiento adecuado sobre cuál es el producto de más calidad para su animal, en lugar de una lista de los ingredientes. También es importante que se señalen las cantidades adecuadas para alimentar tipos de animales concretos y si se trata de un alimento completo o de un complemento.

6.9 A medida que aumenta la demanda mundial de proteínas, es muy necesario que aumente masivamente la inversión en investigación y desarrollo en el sector de los piensos.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ DO C 246 de 20.10.2007, p. 12.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El impacto de la evolución de los mercados energéticos en las cadenas de valor de la industria europea»

(2009/C 77/22)

El 17 de enero de 2008, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«El impacto de la evolución de los mercados energéticos en las cadenas de valor de la industria europea».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de junio de 2008 (ponente: Sr. ZBOŘIL; coponente: Sr. KERKHOFF).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 62 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité toma nota de la nueva situación de los mercados energéticos y reconoce la necesidad de mitigar el cambio climático provocado por el hombre reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero. El coste del cambio climático y las soluciones económicas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero son aspectos importantes del debate sobre la política climática. Son cuestiones aún más relevantes porque el suministro mundial de energía deberá duplicarse de aquí a 2050 para cubrir las necesidades energéticas de la población del mundo. Una política climática y energética sostenible ha de estructurarse de tal modo que consiga sus objetivos y, al mismo tiempo, mantenga las cadenas de valor industrial como columna vertebral de la economía europea, teniendo en cuenta también los costes de los daños resultantes del cambio climático. Es algo que tiene mucho que ver con los intereses de la propia Unión Europea.

1.2 Dada la gran cantidad de energía imprescindible para producir materiales básicos a partir de las materias primas, los sectores productores de materiales básicos se ven muy afectados por cualquier cambio en el coste de la energía y por los impuestos sobre la energía y otras medidas financieras similares. Sin embargo, el consumo energético de los materiales básicos debe atribuirse a la cadena de valor industrial en conjunto, y no es lógico valorarla por separado.

1.3 En opinión del Comité, la economía europea sólo podrá crecer e innovar si cuenta con una base industrial viable. Unas industrias de materiales básicos competitivas e innovadoras es un requisito previo esencial para las cadenas de valor industrial. De hecho, la ayuda a las tecnologías medioambientales y a las energías renovables son un objetivo destacado. Pero incluso el desarrollo de estas tecnologías exige contar con las cadenas de valor industrial, que dependen de la existencia y capacidad de las industrias de materiales básicos. Las innovaciones en el ámbito medioambiental, en concreto, sólo pueden conseguirse si hay colaboración en toda la cadena de valor. El éxito es inalcanzable sin un enfoque integral que abarque la cadena de valor por entero.

1.4 El Comité recuerda que los edificios, que representan el 40 % de la demanda final de energía de la Unión Europea, son los mayores consumidores individuales de energía. Se puede

lograr hasta la mitad de potencial de aumento de eficiencia energética en el entorno urbano y con un coste económico negativo. Dichos ahorros pueden bastar por sí mismos para cumplir las obligaciones contraídas por la UE con arreglo al Protocolo de Kioto. Además, dichos ahorros energéticos pueden lograrse mediante el empleo de tecnologías que ya existen actualmente. Es más, aumentar la eficiencia energética de los edificios sólo tiene efectos positivos, ya que crea empleo útil, reduce los costes de funcionamiento, aumenta el confort y favorece un medio ambiente limpio. Esto debe ser una prioridad absoluta en la Unión Europea. El Comité reconoce, además, la importancia de emplear materiales básicos nuevos y perfeccionados en los edificios, los electrodomésticos y los equipos de ofimática, así como en otros sectores, como el energético o el del transporte.

1.5 El posible traslado de las industrias con uso intensivo de energía fuera de la UE reduciría notablemente la capacidad de atracción industrial de Europa y produciría una pérdida de crecimiento económico y empleo, aparte de poner en peligro el modelo social europeo. Debido a la interdependencia dentro de las cadenas de valor industrial, no es posible a corto plazo compensar estas pérdidas con otros sectores, como las tecnologías medioambientales, porque también perderían competitividad.

1.6 De hecho, las industrias con uso intensivo de energía han de contribuir a alcanzar los objetivos de la política energética y climática, pero es preciso establecer los requisitos de tal modo que se puedan excluir ampliamente desventajas competitivas en el entorno empresarial global. Por su naturaleza, las industrias de materiales básicos son muy sensibles al impacto de los costes de la energía. En consecuencia, hay que examinar cuidadosamente los instrumentos de la política energética y medioambiental, y definirlos en función del impacto que tienen en la competitividad de estas industrias.

1.7 Las industrias con uso intensivo de energía precisan un suministro energético seguro, procedente de una combinación energética europea adecuada, que no debe excluir ninguna fuente de energía (carbón, energía renovable, energía nuclear) y que debe basarse en una competencia eficiente en los mercados del gas y la electricidad, para, en último término, permitir un suministro energético a un precio razonable. Es preciso que los

intereses de las políticas energéticas nacionales estén incorporados de forma más clara en un concepto europeo integrado, porque, hasta la fecha, el mercado energético no ha ido al mismo ritmo que el mercado único de los productos industriales. Sin perjuicio de la decisión de algunos Estados miembros de renunciar al uso de la energía nuclear, mantener en la UE la generación de electricidad basada en la fisión supondría también mantener en Europa los conocimientos de esta tecnología. Por supuesto, continuar con la opción nuclear exigiría un elevado grado de seguridad y personal bien formado ⁽¹⁾.

1.8 Para luchar contra el cambio climático, es fundamental celebrar un ambicioso acuerdo internacional en este ámbito. Este acuerdo debe conducir a obligaciones de reducción de las emisiones para los países con mayores volúmenes de emisiones (en aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas), que incluyan a las industrias que consumen gran cantidad de energía, para garantizar una competencia leal e igualdad de condiciones para todos. A falta de un acuerdo de este tipo, debería considerarse la asignación gratuita de derechos de emisión para las industrias con uso intensivo de energía que presenten riesgos de fuga de carbono, en el marco del comercio de emisiones, para prevenir los riesgos para la competitividad industrial y el crecimiento económico en Europa. La elección definitiva del método de asignación debería basarse en el rendimiento (evaluación comparativa), en función de las mejores técnicas disponibles.

1.9 A fin de preparar el camino para una contribución a largo plazo a la consecución de los objetivos de la política energética y climática, el Comité recomienda encarecidamente centrarse en la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías, fundamentalmente porque los procesos de producción actuales están suficientemente maduros. Donde aún no existen soluciones técnicas es imposible cumplir los requisitos de más eficiencia energética y reducción de las emisiones. Existen ya estructuras viables, como las plataformas tecnológicas, pero es necesaria una coordinación mucho mayor, como exige, por ejemplo, el Plan EETE ⁽²⁾. No obstante, debe darse tiempo suficiente para conseguir los avances deseados en tecnología y la comerciabilidad necesaria en términos de competitividad global.

1.10 El Comité Económico y Social Europeo, por su especial relación con los agentes económicos, debería poner de relieve los problemas de las cadenas de valor industrial, que en ocasiones no reciben de las instituciones políticas la atención debida.

2. El impacto de la energía, como factor de producción, en las cadenas de valor industrial en Europa

2.1 La producción de materiales básicos, como acero, aluminio y otros metales no ferrosos, productos químicos, cemento, cal, vidrio, papel y pasta de papel, representa la base indispensable para las cadenas de valor industrial. Los productos industriales precisan unos materiales básicos estructurales y funcionales con unas propiedades mecánicas, físicas y químicas específicamente definidas que no se encuentran de forma natural. De hecho, el rendimiento de los productos industriales

depende de que el material empleado tenga un perfil de aplicación determinado y esté optimizado en cuanto a consumo de sustancias y energía, calidad, fiabilidad, eficiencia económica, durabilidad, efectos medioambientales, etc. Por lo tanto, el desarrollo continuo de tales materiales es un factor crucial en el grado de innovación tecnológica de todos los productos imaginables. Una cadena de valor está formada por una serie de empresas o agentes que colaboran y trabajan juntos para satisfacer las demandas del mercado de determinados productos o servicios. Las industrias de las fases últimas de las cadenas de valor industrial consumen, en comparación, menos energía en sus procesos de fabricación. Por tanto, no sirve de nada considerar aisladamente el producto final. El consumo energético debe juzgarse teniendo en cuenta toda la cadena de valor. Un aumento de los costes de la energía no influye únicamente en la producción de los materiales básicos, sino que, al mismo tiempo, puede producir incrementos de los precios de los productos industriales intermedios y finales de las fases posteriores, debido al aumento de los costes de los materiales básicos, en caso de que el mercado pueda experimentar tales aumentos.

2.2 Una industria de materiales básicos competitiva e innovadora es un factor de peso para decidir la localización de los siguientes eslabones de la cadena de creación de valor industrial, como la fabricación de automóviles o de motores o el sector de la construcción. Garantiza el desarrollo conjunto de materiales a medida, adaptados a las necesidades particulares del usuario. Las entregas a tiempo que demandan los clientes también exigen la proximidad física del proveedor. La cadena de valor industrial pierde su capacidad innovadora y su competitividad si carece de una base apropiada de materiales. Esto es especialmente pertinente en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Muchas de ellas se encuentran, por ejemplo, en el sector del procesamiento del acero.

2.3 En general, la producción de materiales básicos exige grandes cantidades de energía, sobre todo si se compara con las fases posteriores de producción. El consumo de energía de las industrias con uso intensivo de energía por unidad de valor es, al menos, diez veces superior (puede ser hasta 50 veces superior) al de los sectores posteriores, como la ingeniería mecánica. En Alemania, por ejemplo, el consumo primario de energía del sector del cemento es de 4,5 kg, el del acero de 2,83 kg y el del papel de 2,02 kg SKE por unidad de valor añadido, cuando esta cifra representa tan sólo 0,05 kg SKE en el sector de la ingeniería mecánica ⁽³⁾. Esto se debe a que los materiales básicos deben obtenerse de materias primas naturales mediante conversión físico-química. Ello supone temperaturas elevadas para quemar y fundir y para los procesos de reducción, además de electricidad para la electrolisis. La obtención de productos semiacabados también exige un gran consumo de energía. En muchos casos, las fuentes de energía primarias no se utilizan para la producción de calor y electricidad, sino como materias primas o agentes reductores, como ocurre en los procesos de reducción que se efectúan en la producción de hierro. También es muy importante señalar que la calidad de las materias primas está reduciéndose gradualmente y que normalmente su procesamiento necesita más energía.

2.4 Los requisitos globales de energía de un producto industrial deben compararse con el ahorro energético que puede obtenerse de cualquier innovación en ese producto y con su aplicación a otros sectores. Tal comparación sólo puede producirse

⁽¹⁾ World Nuclear Association: Reactores de energía nuclear en el mundo, 2007-2008, y necesidades de uranio.

<http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html>

⁽²⁾ Plan EETE, COM(2007) 723 final.

⁽³⁾ Cálculos de Destatis.

como resultado de la cooperación entre los proveedores de materiales básicos y los productores industriales situados posteriormente en la cadena, donde el desarrollo de nuevos materiales tienen gran importancia. Por ejemplo, las centrales eléctricas con niveles más altos de eficiencia y menor tasa de consumo de energía primaria exigen un acero de alto rendimiento y muy resistente a las altas temperaturas. Por otra parte, las tasas concretas de consumo de combustible en el sector de los transportes, por ejemplo, pueden reducirse utilizando materiales ligeros en la fabricación de los vehículos.

3. La situación en distintos mercados energéticos (carbón, petróleo, gas, electricidad) y su impacto en las industrias con uso intensivo de energía ⁽⁴⁾

3.1 Las industrias de los materiales básicos —cemento, acero, metales no ferrosos, productos químicos, vidrio, papel y pasta de papel— utilizan combustibles fósiles como energía y también como materia prima, y les afectan de varias formas los costes de las distintas fuentes de energía. El petróleo crudo, por ejemplo, se utiliza en la industria química como materia prima para la producción de plásticos y otros productos petroquímicos. Por otra parte, los cambios en los mercados petroleros también han influido en el precio de compra del gas y la electricidad, puesto que el precio del gas continúa vinculado al precio del petróleo. Los cambios en el mercado del carbón influyen igualmente en el coste de la electricidad que emplean las industrias con uso intensivo de energía. Al mismo tiempo, la industria del acero utiliza carbón y coque como agentes reductores.

3.2 El alcance estático de las reservas de petróleo, es decir, aquellos recursos que hoy es técnicamente posible explotar de forma rentable, es de unos 40 años. Podría aumentar notablemente si en el futuro se consigue que resulte económicamente viable abrir nuevos recursos, especialmente los recursos petrolíferos no convencionales, como la arena petrolífera. La evolución del precio del petróleo se caracteriza por el aumento del consumo, particularmente en China e India. El efecto de esta situación se amplifica por el creciente poder de los países de la OPEP en el mercado, lo cual dificulta cada vez más la diversificación de las fuentes de suministro, debido a la desigual distribución de las reservas. La concentración regional de la producción en países con una considerable inestabilidad política y económica aumentará la incertidumbre, dada la naturaleza impredecible de las posibles restricciones futuras del suministro, con todos sus efectos derivados sobre el precio.

3.3 El alcance estático de las reservas de gas natural es superior al del petróleo: unos 60 años. El gas natural es la fuente de energía primaria que más está creciendo en Europa. La dependencia de la UE de las importaciones de gas natural aumenta a un ritmo más rápido que el consumo. Los depósitos de petróleo y gas de algunos países europeos, como los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido, van agotándose poco a poco, mientras que aumentan las importaciones de gas, procedentes en buena medida de un mismo lugar: Rusia. A largo plazo es de esperar un aumento del precio del gas y, lo que es más, tal dependencia de una sola fuente puede suponer la posibilidad de que Rusia logre una influencia política sobre la UE. La posibilidad de que se produzca esta situación aumenta por las reservas de gas estratégicas de la UE, que son naturalmente limitadas.

3.4 Las reservas de carbón que pueden extraerse de forma viable desde el punto de vista económico son mucho mayores que las de petróleo y gas. En general se considera que el carbón tiene un alcance estático de 150 años. Por otra parte, estas reservas tienen una distribución más uniforme entre los continentes, aparte de encontrarse, en general, en países políticamente estables, como Estados Unidos o Australia. Debido al aumento de la demanda, el precio del carbón ha aumentado significativamente en los últimos años, como ha ocurrido con otras fuentes de energía.

3.5 La electricidad es una forma secundaria de energía que se produce fundamentalmente a partir de carbón, gas, energía nuclear y fuentes de energía primaria renovables. Además, buena parte de la generación de electricidad sigue dependiendo del petróleo en algunos Estados miembros. La composición de la combinación de sistemas para generar electricidad determina los costes en buena medida. La electricidad procedente del carbón y de la energía nuclear ofrece una fuente económica para el suministro de electricidad de carga fundamental, mientras que las energías renovables aún deben desarrollarse más en la UE. En comparación con otras fuentes de energía primaria, hasta la fecha han tenido un coste relativamente elevado, especialmente porque, en gran parte, los efectos externos de las energías convencionales no se repercuten en sus tarifas. En el caso de la energía eólica y la fotovoltaica, su distribución es escasa y fluctuante, con los consecuentes problemas para las redes, que deberán adaptarse al futuro crecimiento de la cantidad de energía producida a partir de fuentes de energía renovables. Algunas fuentes renovables son menos caras que otras y esto varía de una región a otra. La energía fotovoltaica, por ejemplo, puede ser económicamente ventajosa en regiones soleadas, como el sur de Europa, pero no lo es en el norte.

4. Un entorno cambiante para los mercados energéticos

4.1 Los mercados energéticos existen en un entorno dinámico en el que actúan variadas influencias económicas, políticas y sociales en compleja interacción. La industria tiene ante sí un cambio de las condiciones y los costes del suministro de energía que produce una incertidumbre excesiva. La creciente dependencia europea de las importaciones de energía y el previsto incremento de los precios de la energía aumentan la preocupación por cómo responder a la demanda energética en el futuro. Se ha reconocido que garantizar un suministro seguro y fiable a un precio asequible y estable es vital para el desarrollo económico y social, y debería ser una parte integrante de una política energética sólida y coherente.

4.2 Los recientes y rápidos cambios en el entorno económico europeo y mundial exigen que el sector energético desarrolle nuevos conceptos y políticas que respondan mejor a los requisitos de seguridad del suministro energético. Aunque ésta se ha considerado siempre responsabilidad fundamentalmente de los gobiernos de los Estados miembros, la situación actual del mercado energético europeo obliga a las fuerzas del mercado a desempeñar un papel complementario. En un mercado liberalizado, la seguridad y la competitividad tienen un coste. En el empeño de conseguir la seguridad del suministro a largo plazo, la política energética europea se convierte en un aspecto de importancia estratégica ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Por ejemplo: BP Statistical Review of World Energy, junio de 2007.

⁽⁵⁾ Dictamen TEN/312 «Hacia una política energética común», CESE 236/2008 fin.

4.3 Las fuentes de energía fósiles no son renovables. Muchos de los recursos de petróleo y gas natural de la UE ya están totalmente agotados. Este hecho debe verse a la luz del creciente nivel de consumo en los países en desarrollo, como China e India. En el caso concreto del petróleo existen muchos otros depósitos no convencionales (como la arena petrolífera) cuya explotación aún resulta difícil y costosa, al tiempo que genera grandes cantidades de gases de efecto invernadero. Por tanto, es probable que la reducción de los depósitos se refleje en mayores costes de explotación y así produzcan, en último término, una subida de los precios.

4.4 La cuota de las fuentes de energía primaria importadas en el consumo total de la Unión Europea se sitúa hoy en el 50 % aproximadamente, y se espera que llegue al 70 % en los próximos años (2030). Por lo tanto, el petróleo y el gas de la UE dependen de las importaciones de unos pocos países (como los de la OPEP o Rusia) que tienen una poderosa posición en el mercado. Dado que estos países y regiones suelen caracterizarse por una considerable inestabilidad política y económica, no está garantizado un suministro estable. Un reciente aumento del precio del petróleo ha demostrado la vulnerabilidad económica de la UE. En consecuencia, se presenta como tarea importante comenzar a aprovechar los recursos propios y el desarrollo sostenible de los existentes en la Unión Europea. La dependencia de la importación de energía tiene grandes consecuencias en materia de seguridad en todos los casos menos el carbón, puesto que procede de más países que, además, se consideran estables. Aun así, Europa también cuenta con una fuente de carbón económicamente viable: la extracción de lignito en la UE es relativamente económica.

4.5 Los mercados del gas y la electricidad, que antes se caracterizaban por un monopolio natural y un ámbito nacional, están en proceso de liberalización e integración. Aunque la red está regulada, la competencia en generación y en el aspecto comercial debería reducir los precios y aumentar la eficacia. Esta estrategia ha producido una cierta convergencia de precios entre países vecinos. Sin embargo, la segmentación nacional de los mercados, debida a los antiguos cuellos de botella en la red de transmisión, ha alterado, con pocas excepciones, la competencia entre los Estados miembros.

4.6 Además, el precio del gas y de otras fuentes de energía primaria —que representan el grueso de los costes de generación de la electricidad (véase el punto 3.5)— ha experimentado enormes aumentos en los últimos años. Por último, ya no hay exceso de capacidad de generación de electricidad, y el sector vive un período de grandes inversiones. Todos estos factores han provocado precios más altos, pese a las continuas mejoras (como, por ejemplo, la progresiva integración de la región central y occidental: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos). También fuera de la Unión Europea se observa una concentración de la producción y distribución de la energía, sin correlación con los precios del gas o la electricidad.

4.7 La decisión política de la UE de mitigar el cambio climático provocado por el hombre con ambiciosas reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero ya es una fuerza de peso en los mercados energéticos cuya importancia no deja de crecer. En consecuencia, se ha prestado mucha más atención a la eficiencia energética y ha aumentado drásticamente, de tal modo que se ha reducido la presencia de CO₂ en el consumo de energía. Ante esto se está reduciendo la aceptación de los combustibles fósiles ricos en carbono, mientras que la han ganado las fuentes de energía con poco carbono (como el gas) o las tecnologías prácticamente libres de CO₂ (como las energías

renovables y, en cierto sentido, la energía nuclear) si bien no ocurre así en todos los Estados miembros.

4.8 Garantizar a la UE un suministro de energía suficiente se ha convertido en un gran reto desde el punto de vista de la adquisición de la tecnología apropiada, y cada vez más en una carrera contra el reloj. En el pasado, algunos Estados miembros de la UE decidieron dejar de usar la energía nuclear, con las consecuentes restricciones en la combinación para la generación de electricidad. Por otra parte, la construcción de centrales eléctricas alimentadas con carbón y la infraestructura necesaria para la transmisión de la energía ha encontrado una cierta resistencia entre los ciudadanos. Ello podría llevar, cada vez de forma más cierta, a cancelar los proyectos de centrales eléctricas alimentadas con carbón, como ya ocurrió, por ejemplo, en Ensdorf (Alemania) por la acción de grupos de ciudadanos. Incluso algunas energías renovables, como la eólica, encuentran cada vez más oposición. La aceptación ciudadana de cualquier tipo de energía, no sólo la nuclear, se ha convertido en un problema grave que debe afrontarse con la máxima precaución si la idea es que la generación de electricidad responda a las necesidades de los ciudadanos y la economía de la UE.

4.9 El resultado es el estancamiento de la capacidad de generación de la UE: sólo hay unos pocos proyectos en fase de desarrollo y no se puede descartar por completo que en adelante la UE tenga que afrontar problemas. La modernización actualmente pendiente del parque europeo de centrales eléctricas es, al mismo tiempo, un desafío y una oportunidad. Es actualmente indispensable enviar inmediatamente a los inversores potenciales una señal en el sentido de que sólo serán razonables inversiones en tecnologías con baja emisión de carbono.

5. Las estrategias de adaptación de la industria

5.1 Las industrias de materiales básicos con uso intensivo de energía afrontan numerosas presiones para que se adapten a la globalización de los mercados y la cambiante situación de los mercados energéticos. Por una parte, las empresas deben superar la competencia internacional desarrollando productos y procesos innovadores. Y por otra, se ven obligadas a asumir el coste cada vez más alto de la energía y a cumplir las decisiones políticas en cuanto a una reducción apropiada tanto de las emisiones de CO₂ como del consumo de energía.

5.2 Las interacciones económicas nacionales han aumentado a consecuencia de la globalización. Los proveedores de los países en desarrollo han acortado distancias en cuanto a la tecnología, y ahora ofrecen una producción con uso intensivo de mano de obra a un precio más razonable. Los proveedores de materiales básicos han reaccionado a este reto optimizando sus procesos de producción, especializándose en productos de alta calidad tecnológica y desarrollando productos personalizados en estrecha colaboración con los clientes. Cada vez son más las asociaciones entre proveedores de materiales y clientes para ofrecer diversos servicios.

5.3 Los costes energéticos representan una cuota importante de los costes de producción de materiales en las industrias con uso intensivo de energía. Así pues, la reducción concreta del consumo energético resulta positiva, desde el punto de vista económico, para las industrias con uso intensivo de energía. En las últimas décadas se han conseguido grandes éxitos en este aspecto. Las industrias de la UE con uso intensivo de energía son líderes mundiales en eficiencia energética durante la fase de producción.

5.4 Las recientes exigencias políticas de reducir las emisiones de CO₂ y aumentar la eficiencia energética plantean nuevos retos a estas industrias. Las actuales tecnologías y procesos de manufactura han llegado en muchos casos a su límite físico y químico⁽⁶⁾. En la industria del acero, el consumo de agentes reductores en el proceso de conversión en alto horno, por ejemplo, está ya en un mínimo físico-químico y no puede reducirse más sin sacrificar la demanda de los clientes y los volúmenes de producción. Se necesitarían varios logros tecnológicos fundamentales —que aún están por definir, investigar y desarrollar— para alcanzar una nueva mejoría notable en la eficiencia energética. Esto exige más esfuerzos de la industria. Por esta razón existen ya proyectos de investigación conjunta a largo plazo y proyectos de demostración en el marco de las plataformas tecnológicas y la iniciativa CAC. Lo mismo puede decirse de otras industrias con emisiones en sus procesos, como las de la cal y el cemento. También en el ámbito del suministro energético son importantes retos a largo plazo la investigación y el desarrollo, por ejemplo en lo relativo a la CAC o las tecnologías renovables.

5.5 El esfuerzo de las industrias de materiales básicos por lograr unas tecnologías de producción revolucionarias con menos consumo de energía llevará su tiempo. Además de los adelantos técnicos, el despliegue de nuevos procesos debe estar sincronizado con los ciclos de inversión de las empresas. En último término, el requisito previo esencial para la introducción de nuevos procesos es su viabilidad económica, que, a su vez, debe valorarse en función de la competencia en los mercados mundiales. Por esta razón y por otros factores (carga administrativa, recursos financieros limitados y la consecuente incertidumbre económica) debe preverse un período de varias décadas para que las industrias de materiales básicos den pasos de importancia hacia nuevos ahorros de energía. Esto distingue a las industrias con uso intensivo de energía del sector de generación de electricidad que, aunque consigue también mejoras paulatinas de eficiencia en línea con los ciclos de innovación, pueden trasladar más fácilmente el coste de las mejoras y otras cargas administrativas afines a unos clientes cautivos.

5.6 La eficiencia energética de los productos industriales puede aumentar considerablemente empleando materiales básicos nuevos y altamente desarrollados, producidos en colaboración con otros sectores, como los fabricantes de automóviles o los constructores de centrales eléctricas. El resultado serán unos componentes con más resistencia al calor o con menor peso. Unos sistemas adecuados para el control de los procesos aportarán igualmente nuevos niveles de calidad por la eficiencia energética. Los equipos para generar energías renovables también se fabrican con materiales básicos constructivos y funcionales (como turbinas eólicas fabricadas con acero y plásticos de alto rendimiento). Aunque existe un gran potencial, la necesidad de investigar materiales sigue siendo también grande, porque la mayoría de los avances aún no están listos para un uso comercial.

6. El impacto de la política energética en las cadenas de valor industrial

6.1 La política energética influye en los mercados energéticos a través de una serie de instrumentos. Por una parte, el marco reglamentario europeo para el mercado único del gas y la electricidad avanza lentamente, pero aún no ha procurado el

deseado objetivo de la estabilización de los precios. Por otra parte, la producción de energía y el consumo industrial de energía están y estarán muy afectados por el régimen RCCDE de la UE, que aspira a ser un instrumento básico para la reducción de las emisiones. El valor del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) se medirá en función de su impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa y de su capacidad para impulsar una actuación a escala mundial o para convertirse en un sistema mundial completo. El principal problema es que el sistema no es global, sino que se limita a la Unión Europea, lo cual crea el riesgo de una fuga de carbono en industrias internacionales que compiten entre sí. Por esta misma razón, en las negociaciones sobre la evolución del clima, la UE debería insistir para que el comercio de los derechos de emisión de los gases de efecto invernadero se practique a nivel internacional. Por tanto, deberían abordarse con gran precaución los aspectos problemáticos del sistema revisado propuesto, a fin de reducir al mínimo el impacto previsto en los costes.

6.2 En 2005 se introdujeron los límites máximos de emisiones de CO₂ en términos absolutos para las centrales eléctricas y las instalaciones de procesamiento en las industrias con uso intensivo de energía. Por lo que se refiere a éstas, cuyas emisiones están estrechamente vinculadas a los volúmenes de producción debido a las limitaciones tecnológicas, ello aumenta considerablemente el coste de todo incremento de la producción que sobrepase los volúmenes asignados. La subasta de derechos de emisión, que está previsto que comience en 2013, supondría un aumento sustancial de los costes de producción de todos los materiales básicos, que, en la mayoría de los casos, no pueden repercutirse en los clientes de las fases posteriores.

6.3 La UE aspira a reducir las emisiones de CO₂, mantener la dependencia de las importaciones en un nivel aceptable y promover las tecnologías para exportación ampliando su cuota de fuentes de energía renovables. Financiar la fase inicial de las energías renovables sería una contribución razonable para la consecución de estos objetivos, pero deberían evitarse los sistemas de subvenciones permanentes. Por último, las energías renovables han de ser competitivas en el mercado. La actual evolución de los precios energéticos y el progreso técnico en las energías renovables ha aumentado ya considerablemente la competitividad de estas últimas. En estos momentos la UE promueve las energías renovables en el sector de la electricidad a través de sistemas de subvenciones nacionales con regímenes de cuotas diversos, comercio de certificados y sistemas de tarifas para las energías renovables. Los costes añadidos de las energías renovables se repercuten generalmente en el precio de la electricidad que pagan los consumidores finales. Y aún hoy en día, las industrias con uso intensivo de energía deben, al igual que todos los consumidores, seguir contribuyendo, a través de los precios de la electricidad, a la financiación de las energías renovables.

6.4 A pesar de que ciertos sectores, como algunos de ingeniería mecánica, se benefician de los mercados de las energías renovables, estos beneficios han de contraponerse a los efectos negativos en las industrias de materiales básicos. Por otra parte, su cadena de suministro y, por consiguiente, su competitividad podrían verse afectadas si los materiales básicos quedaran excluidos por los costes adicionales de subvencionar las energías renovables⁽⁷⁾. Esto es algo que puede evitarse limitando los costes en estas industrias. Aunque el desarrollo del mercado de

⁽⁶⁾ Presentaciones audiencia pública, CCMI/052, 7 de mayo de 2008. Pueden consultarse en http://eesc.europa.eu/sections/ccmi/index_en.asp

⁽⁷⁾ Véase, por ejemplo, Pfaffenberger, Nguyen, Gabriel (diciembre de 2003): Ermittlung der Arbeitsplätze und Beschäftigungswirkungen im Bereich Erneuerbarer Energien.

energías renovables abre también oportunidades para exportar tecnología (como la energía eólica) a regiones en las que puedan aprovecharse de forma rentable, debe tenerse en cuenta que no sólo las empresas europeas, sino también la economía europea se beneficiarían, a su vez, de los mercados subvencionados en Europa. Así, por ejemplo una gran parte de los materiales fotovoltaicos europeos proceden de Japón.

6.5 La energía nuclear es un factor importante en la combinación energética de muchos países de la UE, aunque algunos otros han decidido dejar de usar esta forma de generación de electricidad. Estos países no cuentan con una fuente de generación de electricidad a precio razonable y que produzca poco CO₂ para la electricidad de carga fundamental, de modo que han de sustituirla por combustibles fósiles o recursos renovables⁽⁸⁾. En consecuencia aumentarán el precio de la electricidad, las emisiones de CO₂ y el precio de los derechos de emisión de CO₂, con el consiguiente impacto en las industrias con uso intensivo de energía.

6.6 Muchos Estados miembros de la UE están introduciendo impuestos con el objetivo de reducir el consumo de energía o recortar las emisiones de CO₂. En un Libro Verde sobre los instrumentos económicos de la política climática, la Comisión Europea plantea armonizar estos instrumentos en toda Europa e introducir más incentivos para reducir las emisiones de CO₂. Las industrias con uso intensivo de energía se verían abocadas a un considerable incremento del precio de la electricidad y la energía. Estos costes sólo podrían compensarse, en parte, con medidas de eficiencia energética, como las que se han expuesto más arriba.

7. El panorama mundial

7.1 Las políticas energética y contra el cambio climático ya no se detienen en las fronteras nacionales o regionales. La seguridad del suministro, la escasez de los recursos energéticos y, por encima de todo, el cambio climático, son retos mundiales. El cambio climático sólo puede combatirse eficazmente si todas las regiones del mundo participan en el esfuerzo. En cambio, las políticas ambiciosas para la reducción de las emisiones en la UE seguirán siendo ineficaces en tanto países en rápido desarrollo, como China, puedan anular en poco tiempo lo conseguido con su crecimiento industrial.

7.2 La creciente interacción entre el comercio global y los flujos de capital está provocando el aumento de la competencia entre zonas del mundo. También las industrias con uso intensivo de energía están cada vez más sujetas a la competencia global por los clientes y por el capital. En primer lugar, existe una competencia inmediata con otros proveedores de materiales

que están fuera de la UE. En segundo lugar, los sectores industriales de procesamiento que dependen mucho de las exportaciones, como la automoción o la construcción de maquinaria, trasladan a las industrias de materiales la presión de los costes que procede del mercado mundial. La situación de competencia internacional distingue entre las industrias con uso intensivo de energía y los sectores regionales, como el de la electricidad.

7.3 La combinación del reto mundial de una política energética y de cambio climático con la competencia industrial global provoca en las industrias con uso intensivo de energía una carga de costes excesiva que fuerza las deslocalizaciones, que se producen cuando las regiones de fuera de Europa no imponen a estas industrias unas cargas de costes comparables. Todos los elementos principales de la política climática y energética de la UE deben tener una base sólida, con una valoración realista de los recursos (naturales, humanos y sociales) y su posible desarrollo en el tiempo (Estrategia de Lisboa, etc.) para explotar esos recursos en favor de un futuro sostenible para todos. Las consideraciones estratégicas de la UE deberían reflejar estos fundamentos estratégicos.

7.4 La deslocalización de la producción probablemente produciría más emisiones en regiones no europeas. Sus procesos de producción podrían tener menos eficiencia energética que en los países de origen. Las emisiones adicionales aumentan con el transporte a Europa de los productos deslocalizados. Incluso si la producción se trasladara a instalaciones eficientes, la pérdida sería insostenible, porque la producción habría desaparecido de Europa, lo cual se traduciría en una merma de empleo y de conocimientos técnicos, incluso en términos de tecnología medioambiental. La reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero debería ser el factor decisivo a la hora de confeccionar la política comunitaria.

7.5 La deslocalización de las industrias con uso intensivo de energía supondría una reducción del empleo y del crecimiento económico. La pérdida del eslabón de los materiales básicos reduce también la capacidad de atracción para cadenas industriales posteriores y provoca una erosión en todas las fases de la cadena de valor. La economía Europea, pese a todo, precisa un núcleo industrial. Una economía basada exclusivamente en servicios no es sostenible, porque muchos servicios intensivos en creación de valor son servicios relacionados con la industria, y también estarían en peligro a consecuencia de la pérdida de sus bases industriales. Por otra parte, el liderazgo en tecnología e innovación (tanto en beneficio de las cuestiones medioambientales como de otra índole) depende de la presencia de industrias básicas en la Unión Europea.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ La energía hidráulica, con Escandinavia como ejemplo, sigue limitada a algunos países con condiciones naturales favorables.

ANEXO 1

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

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

1. Punto 1.9

Añádase un nuevo punto 1.9 con el texto siguiente:

«A medio y largo plazo, no obstante, es indispensable que la economía europea inicie una reconversión en dirección hacia métodos de producción y productos con baja emisión de carbono. Si, con miras a prevenir un cambio climático incontrolable, queremos alcanzar antes de 2050 en los países industrializados reducciones de entre 60 y 80 % de las emisiones de CO₂, es contraproducente proteger a industrias con uso intensivo de CO₂. Por el contrario, es necesario que Europa coja la delantera en la reforma de su economía para, como punta de lanza de la innovación tecnológica, procurarse una ventaja competitiva e impulsar transformaciones en otros países. No será posible llevar a cabo esta tercera revolución industrial con un “mantenimiento del statu quo” acompañado de modestos incrementos de eficiencia en productos con uso intensivo de energía.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 23 Votos en contra: 27 Abstenciones: 12

2. Punto 6.7

Añádase un nuevo punto 6.7 con el texto siguiente:

«Sin embargo, a medio y largo plazo es indispensable que la economía europea inicie una reconversión en dirección hacia métodos de producción y productos con baja emisión de carbono. Si, con miras a prevenir un cambio climático incontrolable, queremos alcanzar antes de 2050 en los países industrializados reducciones de entre el 60 y el 80 % de las emisiones de CO₂, es contraproducente proteger las industrias con intensiva producción de CO₂. Por el contrario, es necesario que Europa progrese en la reforma de su economía para, como punta de lanza de la innovación tecnológica, procurarse una ventaja competitiva e impulsar transformaciones en otros países. No será posible llevar a cabo esta tercera revolución industrial con un “mantenimiento del statu quo” acompañado de modestos incrementos de eficiencia en productos con uso intensivo de energía.»

Esta enmienda propone el mismo texto que en el punto 1.9 (Conclusiones y recomendaciones), pero la integra en el capítulo 6 (El impacto de la política energética en las cadena de valor industrial). Como quiera que se rechazó el punto 1.9, no tiene sentido la enmienda propuesta en el punto 6.7.

3. Puntos 7.4 y 7.5

Conjúguense y modifíquense de la siguiente manera:

«7.4 Una ~~La~~ deslocalización de la producción ~~podría producir probablemente produciría~~ más emisiones en regiones no europeas, si sus procesos de producción ~~tuviesen podrían tener~~ menos eficiencia energética que en los países de origen, lo cual, debido a ~~la~~ subida de los precios de la energía en los inmuebles nuevos, es improbable. Las emisiones adicionales aumentan con el transporte a Europa de los productos deslocalizados. Incluso si la producción se trasladara a instalaciones eficientes, la pérdida sería insostenible, porque la producción habría desaparecido de Europa, lo cual se traduciría en una merma de empleo y de conocimientos técnicos, incluso en términos de tecnología medioambiental. Por lo tanto, la consecución de un convenio sobre el clima que entrañe una reducción mundial de los gases de efecto invernadero es un factor decisivo. ~~La reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero debería ser el factor decisivo a la hora de confeccionar la política comunitaria.~~

7.5 ~~La~~ deslocalización de las industrias con uso intensivo de energía supondría una reducción del empleo y del crecimiento económico. La pérdida del eslabón de los materiales básicos reduce también la capacidad de atracción para cadenas industriales posteriores y provoca una erosión en todas las fases de la cadena de valor. La economía Europea, pese a todo, precisa un núcleo industrial. Una economía basada exclusivamente en los servicios no es sostenible, porque muchos servicios intensivos en creación de valor son servicios relacionados con la industria, y también estarían en peligro a consecuencia de la pérdida de sus bases industriales. Por otra parte, el liderazgo en tecnología e innovación (tanto en beneficio de las cuestiones medioambientales como de otra índole) depende de la presencia de industrias básicas en la Unión Europea.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 21 Votos en contra: 41 Abstenciones: 3

ANEXO 2

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Los siguientes pasajes del Dictamen de la CCMI fueron rechazados a favor de las propuestas de enmienda aprobadas por la Asamblea, pero obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos:

1. Punto 4.9

«Se han exagerado los riesgos de algunas tecnologías, mientras que sus ventajas económicas están claramente subestimadas. La agencia alemana de la energía, por ejemplo, calcula que, en 2020, en Alemania habrá una falta de capacidad garantizada de generación de electricidad de entre 11 700 y 15 800 MW, dependiendo de la evolución de la demanda ⁽¹⁾. Esto indica que la deficiencia de capacidad de generación de electricidad es inminente en toda la UE: el precio de no actuar será muy alto. Otros estudios consideran posible reducir este desfase aumentando la eficiencia energética y la generación utilizando fuentes de energía renovables. Sin embargo, sería necesaria una combinación de energías de todas las procedencias para evitar la situación descrita: las partes interesadas deben dar a conocer a los ciudadanos, de forma clara y transparente, cuáles son las necesidades».

Resultado de la votación

Votos a favor: 36 Votos en contra: 20 Abstenciones: 5

2. Punto 6.3

«Esto puede evitarse limitando los costes de las industrias con uso intensivo de energía, para conciliar las ayudas a las energías renovables con la competitividad internacional de las industrias de materiales básicos. Aparte de esto, si las ayudas a las energías renovables están desequilibradas, se pone en peligro la cadena de suministro de materiales en ciertas industrias, como las forestales ⁽²⁾. Esta amenaza, por ejemplo, podría provocar la desaparición de industrias tradicionales de la UE, como las del papel y la pasta de papel».

Resultado de la votación

Votos a favor: 37 Votos en contra: 20 Abstenciones: 4

⁽¹⁾ DENA, Kurzanalyse der Kraftwerks- und Netzplanung in Deutschland, marzo de 2008.

⁽²⁾ Bio-energy and the European Pulp and Paper Industry — An Impact Assessment; McKinsey, Pöyry, para la CEPI, agosto de 2007.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco — Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE (2008-2013)»

COM(2007) 630 final

(2009/C 77/23)

El 23 de octubre 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 Blanco — Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE (2008-2013)»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 18 de julio de 2008 (ponente: Sra. CSER).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción el Libro Blanco de la Comisión titulado «Juntos por la salud», dado que también el Comité pone de relieve la correlación entre la salud, la prosperidad económica y la competitividad, a la vez que reconoce los derechos de los ciudadanos a decidir sobre su salud física y psíquica y a una atención sanitaria de alta calidad.

1.2 El CESE aprueba el reconocimiento por parte del Consejo de los valores sanitarios fundamentales y compartidos, es decir, universalidad, acceso a una atención sanitaria de buena calidad, equidad y solidaridad⁽¹⁾. El CESE espera que la evolución en el ámbito de la salud pública se base en estos principios fundamentales, así como la aplicación del principio de «la salud en todas las políticas». Por lo tanto, considera que el comercio, la competencia y las políticas económicas dentro del mercado único deben coordinarse y aprovecharse para lograr el objetivo político de la UE de garantizar un alto nivel de salud pública y, en consecuencia, promover, preservar y mejorar la salud humana.

1.3 El CESE coincide con la Comisión y la respalda cuando opina que la ciudadanía europea activa solamente tiene sentido si se basa en los derechos fundamentales; entre otras cosas, esto significa poner de relieve, dar a conocer y garantizar los derechos de los pacientes, así como proporcionar la información necesaria. De no ser así, resulta impensable una política sanitaria a nivel comunitario.

1.4 El CESE se muestra de acuerdo con las prioridades de la Comisión, en especial, para combatir las grandes plagas y las amenazas sanitarias transfronterizas, así como medidas para la supervisión y detección temprana de las catástrofes y para luchar contra el tabaquismo y el alcoholismo y proteger la salud pública.

1.5 La contribución continua y coordinada del trabajo por parte de organismos comunitarios específicos⁽²⁾ desempeña un papel importante a la hora de garantizar la aceptación de la estrategia y su ejecución.

⁽¹⁾ Conclusiones del Consejo sobre los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la Unión Europea (2006/C 146/01).

⁽²⁾ La Agencia de Derechos Fundamentales de Viena, la Agencia de Bilbao, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, etc.

1.6 El CESE apoya la puesta en marcha a nivel comunitario de una recogida de datos más específica y una evaluación conjunta de estos datos, para lograr la ejecución acertada de la estrategia. Además de crear indicadores reales y comparables, se deben realizar esfuerzos para actualizar las bases de datos y desarrollar métodos para comprobar su exactitud. No obstante, el CESE señala que los datos personales deben protegerse de manera estricta.

1.6.1 El CESE considera que los pacientes que precisen atención sanitaria transfronteriza deberían recibir información sobre sus derechos a una atención de calidad. Asimismo, los Estados miembros deberían garantizar que la libre prestación de servicios no entrañe un «dumping social», ya que ello iría en detrimento del personal sanitario, de su profesionalidad y, en última instancia, de los pacientes.

1.7 El CESE acoge con satisfacción la declaración de la Comisión para la reducción de las graves desigualdades existentes dentro de los Estados miembros y entre ellos. Sin embargo, llama la atención de la Comisión sobre el hecho de que apoyar los derechos de movilidad de los pacientes así como una mayor movilidad de los trabajadores sanitarios no debe incrementar estas desigualdades.

1.8 El CESE apoya la voluntad de la Comisión de reforzar y fomentar la prevención y acoge con satisfacción sus esfuerzos para promover programas de sensibilización sobre la salud destinados a diversas categorías de edad. A este respecto la televisión y la radio públicas deberían tener un importante papel, y sus programas deberían ir destinados a las personas desfavorecidas, que constituyen un amplio porcentaje de la población de la UE y, en especial, a los niños y jóvenes, que carecen a menudo de otros medios para acceder a una información y unos conocimientos objetivos y útiles.

1.9 El CESE sugiere poner en marcha una campaña a largo plazo sobre los «ciudadanos europeos sanos», que duraría los cinco años de la estrategia y permitiría una planificación y una adaptación anuales permanentes que permitirían la evaluación continua de la estrategia y los ajustes adecuados. El CESE recomienda que la Comisión amplíe la duración de la estrategia y del programa o campaña a largo plazo hasta los diez años, para fomentar entre los ciudadanos europeos un comportamiento más atento a la salud.

1.10 El CESE pone de relieve la importancia de la participación en sentido amplio de los agentes interesados en la difusión de la información sobre la estrategia, su debate y ejecución, con el fin de garantizar, mediante la transparencia y la cooperación, la aceptación de la estrategia y aplicación de la democracia participativa.

1.11 El CESE llama la atención de la Comisión sobre el papel fundamental de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo y pide que, con la participación de los interlocutores sociales y los Estados miembros, se incremente la cooperación coordinada en las políticas comunitarias y se refuercen la prevención y la protección.

1.12 El CESE sugiere que los especialistas en diversas políticas y los representantes de los interlocutores sociales, las organizaciones profesionales y la sociedad civil creen foros a nivel europeo, nacional, regional y local. Estos foros, que supondrían una cooperación a varios niveles, podrían formar una red para fomentar el intercambio de información y serían un medio adecuado para exponer diversos puntos de vista, distinguir entre políticas nacionales y comunitarias, así como garantizar la aceptación de estas políticas. Educar a los ciudadanos sobre el modo de proceder que deben adoptar, individual y colectivamente, en caso de crisis sanitaria grave debería formar parte de estos foros de cooperación destinados a amplios sectores de la población; ello permitiría llegado el caso una gestión eficaz de las situaciones difíciles que redundaría en beneficio de todos.

1.13 El CESE recomienda que la UE cree foros similares dentro de su política internacional, con la participación de los agentes interesados y en colaboración con las organizaciones internacionales, para permitir el debate sobre aspectos políticos y garantizar la elaboración y la aplicación de las estrategias.

1.14 El CESE apoya la innovación en los sistemas de salud de los Estados miembros y se felicita por el desarrollo de la tecnología de la salud en línea. No obstante, para respetar el principio de subsidiariedad y garantizar los derechos de los pacientes, es preciso investigar más y proponer soluciones.

1.15 El CESE lamenta que una estrategia que afecta a todos los ciudadanos de la UE no cuente con un presupuesto específico. El CESE recomienda que, para garantizar la ejecución efectiva de la nueva estrategia, se lleve a cabo un estudio general del uso del presupuesto de la UE ⁽³⁾, para conocer los proyectos que influyen en la salud pública, que deberán ser supervisados y evaluados, y posteriormente armonizados. Se deben realizar esfuerzos durante toda la estrategia para garantizar, además de la financiación basada en los proyectos, un apoyo de carácter presupuestario después de 2013 a las nuevas funciones que se repiten.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE de 12.3.2008 sobre la «Reforma presupuestaria y futura financiación de la UE», ponente: Sra. Florio (DO C 204 de 9.8.2008).

2. Observaciones generales

2.1 La salud y la atención sanitaria de alta calidad son parte integrante del modelo social europeo, basado en valores esenciales como la solidaridad, y deberían desarrollarse activamente ⁽⁴⁾.

2.2 El derecho a decidir sobre la salud física y psíquica y a acceder a la atención sanitaria es un derecho fundamental de los ciudadanos europeos y uno de los principales pilares de la ciudadanía europea activa.

2.3 Hay que centrar la atención en los ciudadanos y aunar esfuerzos para desarrollar una cultura comunitaria en materia de salud y seguridad.

2.4 En la UE es fundamental luchar contra la pobreza y garantizar el acceso a la atención sanitaria de alta calidad para todos, como indicador fundamental del éxito en la prestación de atención sanitaria y en los esfuerzos para promover la competitividad ⁽⁵⁾.

3. Contenido del Libro Blanco

3.1 La Comisión Europea ha llevado a cabo dos consultas sobre la salud. Las consultas pusieron de manifiesto un apoyo general a una nueva estrategia de política de la salud en Europa y el deseo de entablar una colaboración más estrecha entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE con vistas a seguir mejorando la protección de la salud en la Unión.

3.2 En las consultas públicas se plantearon varias cuestiones importantes:

- lucha contra los riesgos para la salud,
- desventajas en materia de salud, incluidas las desigualdades relacionadas con las diferencias entre los sexos,
- importancia de la información y la sensibilización de la opinión pública,
- calidad y seguridad de la atención sanitaria transfronteriza,
- identificación de los principales factores de salud relacionados con el modo de vida, como dieta, ejercicio, consumo de alcohol, tabaquismo y salud psíquica,
- necesidad de mejorar el sistema de información europeo para desarrollar la estrategia sanitaria europea.

3.3 El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, amplía y aclara el artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea introduciendo el concepto de «salud física y psíquica» para sustituir al de «salud humana». El Tratado de Lisboa también añade al texto el seguimiento, la alerta temprana y la lucha contra las amenazas transfronterizas graves para la salud.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 6 de julio de 2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Aplicación de la Estrategia de Lisboa: situación actual y perspectivas de futuro».

3.4 El Libro Blanco pone de relieve valores comunes como el derecho a una atención de calidad, la igualdad y la solidaridad. La Comisión ha desarrollado su estrategia común sobre la base de cuatro principios fundamentales:

- valores comunes en el ámbito de la salud,
- «La salud es el tesoro máspreciado»
- «La salud en todas las políticas», y
- el refuerzo de la voz de la UE en el ámbito de la salud a nivel mundial.

3.5 De acuerdo con ello, la estrategia establece tres objetivos principales para los próximos años:

- promover la buena salud en una sociedad que envejece,
- proteger a los ciudadanos frente a las amenazas para la salud, y
- fomentar sistemas sanitarios dinámicos y las nuevas tecnologías.

La Comisión propone dieciocho medidas para lograr estos objetivos.

4. Observaciones particulares

4.1 El CESE respalda los principios fundamentales establecidos en el Libro Blanco. Por lo tanto, acoge con satisfacción el principio de «La salud en todas las políticas» (la iniciativa HIAP), que requerirá una colaboración mucho más estrecha entre la Comisión, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y los medios de comunicación para promover y ejecutar la estrategia.

4.2 El CESE reconoce que la salud pública se enfrenta en todo el mundo a tres grandes desafíos: en primer lugar, la lucha contra un entorno microbiano en constante transformación; en segundo lugar, los esfuerzos por cambiar los hábitos y el comportamiento humano y, en tercer lugar, la lucha por la atención y los recursos ⁽⁶⁾. El Comité también es consciente de los desafíos a que se enfrenta la UE y los recursos de que dispone para resolverlos:

- el envejecimiento demográfico está planteando un reto cada vez mayor en materia de diagnóstico, tratamiento y atención sanitaria,
- las amenazas para la salud, como las epidemias causadas por enfermedades infecciosas y el bioterrorismo, son problemas cada vez más graves,
- el cambio climático y los peligros ocultos de la globalización,
- al mismo tiempo, el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías puede dar lugar a cambios dinámicos en los métodos para promover la salud, así como en la prevención y el tratamiento de las enfermedades.

⁽⁶⁾ Discurso de Margaret Chan, Secretaria General de la OMS: «Address to the Regional Committee for Europe», 18 de septiembre de 2007, Belgrado, Serbia. Véase http://www.who.int/dg/speeches/2007/20070918_belgrade/en/index.html

4.3 El CESE pone de relieve la importancia de que las partes interesadas (poderes públicos, interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de pacientes y las organizaciones de consumidores) ejerzan un papel activo y significativo, tanto a la hora de detectar y solucionar los problemas como de promover un comportamiento atento a la salud.

4.4 El CESE lamenta la falta de participación de los interlocutores sociales, las partes interesadas de la sociedad civil, las organizaciones profesionales y las asociaciones de pacientes. Sugiere que se lleve a cabo la cooperación con los poderes públicos —a nivel local, regional, nacional y europeo— en el marco de la asociación social, si bien el uso eficaz de los recursos financieros es condición esencial para la realización de la estrategia sanitaria y para el éxito económico de la UE.

5. La salud de los ciudadanos europeos

5.1 El CESE coincide con la Comisión en que, a la hora de aplicar la Agenda de los Ciudadanos, los derechos cívicos y de los pacientes deben ser el punto de partida esencial de la política de salud comunitaria, y que, en aras de la salud de todos, debe consolidarse la solidaridad como pilar básico del modelo social europeo ⁽⁷⁾.

5.2 El CESE apoya la ciudadanía europea activa, que sólo tiene sentido si se basa en un comportamiento atento a la salud. A pesar de los esfuerzos nacionales y de la UE por lograr este objetivo, aún existen grandes diferencias entre los ciudadanos en materia de salud ⁽⁸⁾, acceso a un estilo de vida sano e igualdad de oportunidades. Ello es especialmente válido para la igualdad entre los sexos ⁽⁹⁾ y los grupos desfavorecidos vulnerables. El CESE pide a la Comisión que, tras determinar qué obstáculos encuentran determinados grupos, aporte soluciones específicas y desarrolle sistemas de ayuda, a la vez que se fomenta la cooperación entre los Estados miembros; asimismo, tener en cuenta la evolución de la curva demográfica, la promoción de programas específicos destinados a la evaluación y al mantenimiento de la salud de las personas mayores repercutiría positivamente en la sociedad en su conjunto.

5.3 A la vista de las desigualdades que existen dentro de los Estados miembros y entre ellos, el CESE apoya el objetivo común de políticas de salud que contribuyan a las estrategias destinadas a reducir y eliminar la pobreza. Aunque los costes del sector de la salud no dejan de aumentar, este aumento no debe suponer un empeoramiento de la situación de las personas y las familias (dentro y fuera de la UE) ni que se vean abocadas a la pobreza. Deben garantizarse tanto la igualdad como la accesibilidad financiera y local en la prestación de los servicios de atención sanitaria y social. Es fundamental que no crezca la distancia entre ricos y pobres en nuestra sociedad.

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE de 26 de septiembre de 2007 sobre el tema «Los derechos del paciente» (Dictamen de iniciativa), ponente: Sr. Bouis (DO C 10 de 15.1.2008).

⁽⁸⁾ Véase la evaluación de impacto: en Italia, la media de vida con buena salud de los hombres es de 71 años, mientras que en Hungría es sólo de 53 años.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010», ponente: Sra. Attard (DO C 318 de 23.9.2006).

5.4 El CESE considera que los ciudadanos europeos deberían poder decidir sobre su salud física y psíquica y disfrutar de los mismos derechos en materia de atención sanitaria física y psíquica. Esto sólo puede lograrse si se presta especial atención a los grupos desfavorecidos, como las víctimas de la pobreza de larga duración, los grupos marginados y los colectivos excluidos por motivos de religión. La mejora de la salud pública requiere que se preste más atención a la salud psíquica, especialmente de los grupos de alto riesgo ⁽¹⁰⁾.

5.5 El CESE sugiere a los Estados miembros que promuevan más el diálogo intercultural con objeto de apoyar la labor de la UE y de los ciudadanos, en particular a la hora de proporcionar y utilizar los servicios de atención sanitaria. El reconocimiento y el apoyo de la diversidad cultural y del multilingüismo pueden ayudar de manera sustancial a legitimar y consolidar la concienciación sobre la salud y a fomentar la asistencia mutua ⁽¹¹⁾, garantizando la prevención y el recurso en el momento adecuado a los servicios de atención sanitaria y al tratamiento.

5.6 El CESE pide a la Comisión que elabore propuestas para un comportamiento atento a la salud que puedan integrarse activamente en todas las políticas, con el fin de garantizar el acceso a una información independiente sobre la salud física y psíquica, también para los ciudadanos sin acceso a Internet y las personas desfavorecidas, cuyo número desgraciadamente es cada vez mayor. Una opción debería ser la cooperación con la radio y la televisión públicas para difundir información sobre la salud pública e individual (por ejemplo, sobre la prevención), así como facilitar datos que permitan acceder en el momento adecuado a los servicios médicos. También podría hacerse empleando instrumentos de comunicación como Internet, accesible tanto para los pacientes como para los trabajadores sanitarios.

5.7 El CESE destaca que las campañas de lucha contra el tabaco, el desarrollo de normas comunes en el ámbito del etiquetado de alimentos, la investigación farmacéutica y el desarrollo y fomento de la salud en línea son áreas que ofrecen un valor añadido. Son muchos los ámbitos en los que el intercambio de mejores prácticas y la evaluación de los resultados pueden desempeñar un papel clave para lograr un uso eficaz de una financiación limitada.

5.8 El CESE cree en la importancia de las políticas de ayuda a las familias, junto con una formación y una ayuda adecuadas para la concienciación sobre la salud: el apoyo a la mujer durante el embarazo podría ser un buen punto de partida ⁽¹²⁾. Así pues, el CESE recomienda, para promover la ciudadanía europea, lanzar una campaña a largo plazo cuyo lema podría ser «Ciudadanos europeos sanos».

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE de 17.5.2006 sobre el tema «Libro Verde — Mejorar la salud mental de la población. Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental», ponente: Sr. Bedossa (DO C 195 de 18.8.2006).

⁽¹¹⁾ Véase 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: Sra. Cser (DO C 185 de 8.8.2006).

⁽¹²⁾ Por ejemplo, la red de enfermeras húngaras proporciona apoyo a los niños y las familias desde la concepción hasta los 18 años.

5.9 Aunque el CESE está a favor de la libre circulación de los trabajadores y reconoce los derechos de los pacientes, recuerda a la Comisión que la movilidad de pacientes y trabajadores de la salud no debe exacerbar las desigualdades que ya existen en el ámbito de la asistencia sanitaria, sino que hay que trabajar para que desaparezcan ⁽¹³⁾.

5.10 El CESE señala que unos servicios sociosanitarios públicos de alta calidad son un requisito previo para poder ofrecer el número suficiente de trabajadores suficientemente cualificados. Por ello, los trabajadores de estos campos deben estar mejor pagados y tener más reconocimiento y prestigio social, de forma que el trabajo en ese sector resulte más atractivo para los jóvenes. El CESE manifiesta su inquietud por la salud de los trabajadores sociosanitarios de cierta edad, amenazados por el hastío y el estrés. Por tanto, estima que sin duda es necesario valorar más la labor del sector de los servicios sociosanitarios y hacer hincapié en que los profesionales que trabajan en él llevan a cabo una valiosa tarea para promover la salud en el conjunto de la sociedad.

5.11 En el ámbito nacional es preciso realizar de modo decidido esfuerzos para establecer una sólida política sanitaria, lo cual sólo será posible si se dispone de suficientes recursos con cargo al presupuesto o al sistema de seguridad social. En efecto, los Estados miembros deben no sólo invertir en la prosperidad de su población, sino también en la buena salud de sus ciudadanos y nacionales.

6. Problemas transfronterizos y mundiales

6.1 Por lo que se refiere a la globalización y la salud, el CESE está de acuerdo en que la UE puede tener un papel primordial dentro y fuera de sus fronteras a la hora de resolver problemas sanitarios mundiales y de desarrollar respuestas comunitarias a desastres, pandemias y nuevos retos derivados del cambio climático. También puede ofrecer valor añadido resolviendo la escasez mundial de trabajadores sanitarios mediante el fondo de compensación ⁽¹⁴⁾ y mejorar el acceso internacional a los medicamentos.

6.2 Las amenazas actuales y futuras para la salud (HIV/SIDA) que trascienden fronteras hacen que el papel de la UE sea cada vez más importante por su valor añadido, ya que los Estados miembros son incapaces de resolver por sí solos estos problemas (problemas del acceso a las terapias triples). Esto se aplica particularmente al refuerzo del control, la protección y la coordinación con vistas a prevenir las enfermedades infecciosas.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE de 27.10.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión — Seguimiento del proceso de reflexión de alto nivel sobre la movilidad de los pacientes y los progresos de la asistencia sanitaria en la Unión Europea», ponente: Sr. Bedossa (DO C 120 de 20.5.2005).

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE de 11.7.2007 sobre el tema *Salud y migración* (Dictamen exploratorio), ponentes: Sra. Cser y Sr. Sharma (DO C 256 de 27.10.2007).

6.3 El CESE lamenta la falta de propuestas concretas de la Comisión para resolver los problemas que afectan a los trabajadores sanitarios, cuyo papel es esencial para garantizar el éxito de la estrategia sanitaria de la UE. Hay una correlación muy clara entre la falta de trabajadores sanitarios y los problemas derivados de las deficiencias en la prestación de los servicios sanitarios o su inexistencia.

6.4 El CESE subraya la importancia de un enfoque ético en la cuestión de los derechos de los pacientes y las relaciones entre médicos, pacientes y todos los demás trabajadores sanitarios. En un mundo cambiante y en desarrollo, con tecnologías médicas que avanzan rápidamente, es preciso prestar más atención a la ética y a la protección de los datos personales, de forma que en las actividades de formación a todos los niveles debería atenderse más a estos aspectos.

6.5 El CESE recuerda que existe una creciente escasez de trabajadores sanitarios y que quienes hoy trabajan en este sector están envejeciendo: es preciso un planteamiento ético de la contratación, con políticas concretas de integración, capacitación y en materia salarial para los trabajadores contratados, tanto dentro de la UE como en terceros países. Deberían considerarse opciones para fomentar el regreso de los trabajadores sanitarios que han emigrado, pues ello contribuiría al desarrollo del sistema sanitario en sus países de origen. Por lo que se refiere a las migraciones intracomunitarias de personal de atención sanitaria, los Estados miembros deberían procurar que la libre prestación de servicios no entrañe un «dumping social», ya que ello iría en detrimento del personal sanitario, de su profesionalidad y, en última instancia, de los pacientes.

7. Adopción y ejecución de la estrategia

7.1 El CESE lamenta la falta de información y datos adecuados, genuinos, analizables y comparables sobre la salud de los ciudadanos europeos, así como de sistemas de seguimiento que permitan realizar comparaciones entre Estados miembros o regiones. También se registran discrepancias y diferencias importantes en términos de información sobre la salud y la seguridad en el trabajo ⁽¹⁵⁾. Algunas agencias de la UE tienen un importante papel que desempeñar en este sentido.

7.2 El CESE recomienda redoblar los esfuerzos a nivel local, regional, nacional y europeo, para elaborar estadísticas relevantes y definir indicadores.

7.3 El éxito de la Estrategia de Lisboa renovada depende estrechamente de la salud y seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo. Las condiciones laborales son especialmente importantes para la salud, dado que los adultos pasan un tercio de su vida en el lugar de trabajo. Las condiciones peligrosas e insalubres en el trabajo suponen entre el 3 % y el 5 % del PIB. La prevención es la principal manera de promover la salud y la seguridad en el trabajo y de garantizarla de forma permanente. Siempre que adopten y respeten los convenios colectivos, las PYME, que emplean a más del 80 % de los trabajadores, precisan

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE de 29.5.2008 sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012), ponente: Sra. Cser (DO C 224 de 30.8.2008).

una ayuda especial, puesto que sufren una inmensa desventaja en comparación con las empresas multinacionales en cuanto a recursos financieros y posibilidades. El CESE lamenta que los trabajadores autónomos no estén protegidos en el trabajo.

7.4 El CESE está a favor de cambios en el sistema sanitario de los Estados miembros que supongan una mejora de la calidad de los servicios. Para superarlas, tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos, es preciso analizar el papel de las regiones junto con el que corresponde a los propios Estados miembros. Sin embargo, la consecuencia no puede ser una transferencia de responsabilidades desde el nivel nacional. En este contexto, el CESE lamenta vivamente las reformas de los sistemas sanitarios que en la actualidad se están llevando a cabo en algunos Estados miembros con el objetivo de limitar los sistemas públicos de seguridad social y privatizar de forma masiva los sistemas públicos de salud.

7.5 El CESE apoya el objetivo de la Comisión de promover y reforzar la prevención, y acoge con agrado que la Comisión vaya a trabajar por mejorar la salud de las personas de edad, los niños y los jóvenes. El éxito de esta iniciativa dependerá de las propuestas referentes al tabaco, la nutrición, el alcohol, la salud mental (incluida la enfermedad de Alzheimer) y la detección precoz del cáncer, que revisten también especial importancia para los colectivos destinatarios de la estrategia ⁽¹⁶⁾.

7.6 El CESE se felicita de los resultados del desarrollo tecnológico, pero no cree que la propuesta de utilizar la salud en línea sea una solución que pueda garantizar que se cumplen los requisitos para la igualdad de oportunidades, puesto que no existe información especializada sobre los posibles enfoques. La referencia a la reducción de costes y a unos servicios centrados en el ciudadano está plenamente justificada, aunque no se explican con el suficiente detalle las medidas para garantizar los derechos de los pacientes ni las responsabilidades de los Estados miembros por lo que se refiere al desarrollo y la supervisión de la asistencia sanitaria.

7.7 El CESE apoya una mayor cooperación con las organizaciones internacionales y que se creen nuevas iniciativas con ellas. Dado que la UE desempeña un papel clave en el suministro de ayuda internacional, el Comité se muestra a favor de estrechar la colaboración con la OMS.

7.8 La UE puede contribuir al cumplimiento de los objetivos de la OMS para el siglo XXI si coopera con sus Estados miembros, los órganos de Naciones Unidas, la OMS, la OIT y otros organismos internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). También deben intensificarse los contactos con instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial. Igualmente deben realizarse esfuerzos para fomentar la organización de foros a escala internacional con participación de los interlocutores sociales, las organizaciones profesionales y de la sociedad civil y, en especial, las asociaciones de pacientes y las organizaciones de consumidores.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE de 30.5.2007 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol; ponentes: Sra. Van Turnhout y Sr. Janson (DO C 175 de 27.7.2007) y Dictamen del CESE de 28.9.2005 sobre el tema «La obesidad en Europa: papel y responsabilidad de los interlocutores de la sociedad civil» (Dictamen de iniciativa), ponente: Sra. Sharma (DO C 24 de 30.1.2006).

7.9 Como parte de ese papel más decisivo que ha de tener la UE en el panorama internacional, el CESE cree que debería corresponderle, dentro de sus competencias, un cometido más activo en los debates internacionales sobre cuestiones concretas, como los nuevos retos derivados del cambio climático y sus consecuencias para la salud humana.

7.10 La estrategia sanitaria debe ser un elemento permanente en la agenda de la política europea de vecindad y de la política internacional de la UE, especialmente con miras a asegurar una acción conjunta para combatir nuevas amenazas y pandemias sanitarias, las consecuencias de los desastres y los nuevos problemas sanitarios que surjan como consecuencia del cambio climático u otros factores.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

8. Instrumentos y recursos financieros

8.1 El CESE insiste en que es vital garantizar que la estrategia sanitaria se refleje en todas las áreas políticas de la UE. Es preciso asegurar una financiación adecuada, puesto que el Libro Blanco no contempla asignar fondos adicionales procedentes del presupuesto. Por ello, el CESE duda de las posibilidades de éxito del control a escala comunitaria y de las propuestas para reforzar los mecanismos de seguimiento y respuesta a las amenazas sanitarias si no se prevé una financiación adecuada. A fin de asegurar la financiación efectiva de los proyectos, y teniendo en cuenta la naturaleza de las políticas actuales de la UE, sería aconsejable fijar una financiación presupuestaria específica y continua para cada una de las tareas ⁽¹⁷⁾.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE de 5.7.2006 sobre la Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (//CE, Euratom), ponente: Sra. Cser (DO C 309 de 16.12.2006).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ampliar las medidas contra la discriminación más allá del mundo laboral — Necesidad de una directiva global contra la discriminación»

(2009/C 77/24)

El 17 de enero de 2008 el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar, de conformidad con el artículo 29 (2) de su Reglamento Interno, un dictamen de iniciativa sobre el tema

«*Ampliar las medidas contra la discriminación más allá del mundo laboral — Necesidad de una directiva global contra la discriminación*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de julio de 2008 (ponente: Sr. CROOK)

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El derecho a la igualdad es, a la vez, un derecho universal y un principio fundamental del Derecho comunitario. Está consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su fuente está en el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en los demás instrumentos internacionales de los que son signatarios todos los Estados miembros y en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

1.2 La UE se compromete en el artículo 13 del TCE a luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual en todos los ámbitos de su competencia. El Tratado de Lisboa convierte la lucha contra la discriminación en un objetivo específico de la UE.

1.3 La discriminación por los motivos mencionados en el artículo 13 puede socavar la misión de la Comunidad Europea enunciada en el artículo 2 del TCE, consistente en promover un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

1.4 La protección efectiva contra la discriminación más allá del ámbito del empleo es importante para asegurar el desarrollo de las sociedades democráticas y tolerantes que permitan la expresión de la diversidad y la plena participación e integración de todas las personas en la vida económica y social.

1.5 Es preciso tomar medidas para responder a la desigualdad y a la discriminación que sigue existiendo en la UE. Esta discriminación perjudica a los individuos, pero también a las sociedades europeas en general. La legislación actual de la UE es insuficiente para este fin. Si en lo que respecta al empleo y la ocupación existe una protección contra la discriminación, por todos los motivos mencionados en virtud del artículo 13, la legislación de la UE protege también contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, en cuanto a protección social —incluidas la seguridad social y la atención sanitaria— prestaciones sociales, educación y acceso a bienes y servicios (por ejemplo, vivienda) y, por motivos de sexo, en el acceso a bienes y servicios. Por motivos de religión o creencias, discapaci-

dad, edad u orientación sexual no existe ninguna protección jurídica de la UE contra la discriminación fuera del ámbito del empleo. Las leyes de la UE contra la discriminación no reconocen ni proporcionan protección contra la discriminación múltiple.

1.6 La situación real de la protección jurídica en la UE es compleja. Son muchos los Estados miembros que cuentan con una legislación que va más allá de lo que exige la CE, pero existe una gran diversidad en cuanto al contenido, la naturaleza y el grado de protección ofrecida mientras que otros apenas cumplen los requisitos mínimos. A pesar de que se han demostrado las ventajas de que existan organismos especializados en la igualdad, a fin de combatir la discriminación y promover la igualdad, la legislación de la UE sólo exige la existencia de dichos organismos para lo referente al origen racial o étnico y a la igualdad de género. Muchos Estados miembros han establecido organismos destinados a promover la igualdad con mandatos que incluyen la igualdad en lo referente a todos o una parte de los motivos mencionados en el artículo 13.

1.7 El CESE considera que no hay justificación posible para que la UE mantenga un sistema legislativo que, basado en un claro compromiso recogido en el Tratado, de combatir la discriminación por seis motivos especificados, mantiene desigualdades en cuanto a protección, existiendo una menor protección contra la discriminación y una garantía más limitada de igualdad de trato para ciertos motivos. En la ausencia de obligaciones vinculantes de cumplir una norma común de la UE no hay verdaderos incentivos para que los Estados miembros decreten leyes que reconozcan derechos coherentes para todos los motivos.

1.8 El CESE expresa su preocupación porque el logro de los objetivos de la UE se verá claramente obstaculizado por este sistema jerárquico de protección contra la discriminación. Puede impedir la libre circulación de trabajadores y mercancías; los trabajadores pueden mostrarse reacios a trasladarse a países donde se reconozca un número menor de derechos que se hagan cumplir, y los proveedores de mercancías o de servicios pueden verse afectados desfavorablemente por los requisitos para cumplir diferentes normas de igualdad en diversos países. Ello va en contra de la cohesión social y limitará los niveles de participación en la sociedad civil.

1.9 El CESE considera que en la actualidad se impone la necesidad de promulgar una nueva legislación de la UE que prohíba la discriminación, fuera del ámbito del empleo, por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual. De acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogidos en el artículo 5 del TCE, no puede lograrse una elevada norma común de protección jurídica en todos los Estados miembros de otro modo que mediante una acción a nivel comunitario.

1.10 La acción comunitaria debe producirse por medio de una única directiva que cubra los cuatro motivos. Para lograr coherencia y consistencia, tanto en la UE como en las legislaciones nacionales, la nueva directiva debería aplicarse a todos los ámbitos fuera del empleo y la ocupación en el ámbito de la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. El CESE considera que una única directiva ofrece ventajas importantes: proporcionaría la máxima claridad para las empresas y otros proveedores de bienes y servicios, fomentando el cumplimiento temprano; abarcaría de la manera más eficaz la protección contra la discriminación múltiple; y apoyaría una mayor cohesión social.

1.11 Por tanto, el CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión, anunciada el 2 de julio de 2008, de proponer una nueva directiva destinada a aplicar el principio de igualdad de trato independientemente de la religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

1.12 Es esencial que la nueva legislación garantice que el derecho a la igualdad no se vea diluido o disminuido y que no dé lugar a una merma de la protección contra la discriminación vigente conforme a la legislación comunitaria o nacional. Una nueva directiva ofrecería un marco para el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad contempladas por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad incluidas las medidas necesarias para que las personas con discapacidad dispongan de acceso y de medios razonables para poder participar plenamente en la sociedad. Debe permitir que se adopten medidas que permitan la acción positiva, y un trato preferente por motivos de edad o discapacidad, cuando esto sea coherente con el principio de igualdad de trato. No debe permitir una justificación general para la discriminación directa, pero debe permitir la discriminación cuando sirva para promover la igualdad y el respeto por la dignidad humana. Debe exigir que se instituyan o amplíen entes especializados para que se ocupen de la igualdad en los cuatro motivos restantes.

2. La igualdad, principio fundamental de la legislación de la UE

2.1 El derecho a la igualdad es un derecho universal y también un principio fundamental del Derecho comunitario. Se deriva de instrumentos internacionales de los cuales son signatarios todos los Estados miembros y de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, y se proclama en los artículos 21 y 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

2.2 El derecho a la no discriminación entre la mujer y el hombre en el lugar de trabajo, reconocido hace más de 30 años,

ha sido un elemento clave del desarrollo de la Unión. La igualdad de trato para hombres y mujeres sigue siendo esencial para un mercado interior justo, para la libertad de circulación y para construir una sociedad europea fuerte y cohesionada.

2.3 A lo largo de los años noventa se produjo una conciencia cada vez mayor de la necesidad de adoptar medidas que aborasen la discriminación por motivos diferentes al de género y en otros ámbitos fuera del laboral. La incorporación del artículo 13 al Tratado de Ámsterdam representó un avance importante que confirió nuevas atribuciones y un mayor compromiso para garantizar la igualdad de trato. En el artículo 13 la UE se compromete a luchar contra la discriminación, no sólo por motivos de sexo, sino también por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual.

2.4 Reconociendo la necesidad apremiante de intervenir en lo que se refiere a la discriminación por estos otros motivos, el Consejo aprobó en 2000 dos directivas: la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (2000/43/CE) y la Directiva marco sobre el empleo (2000/78/CE) relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. En 2004 el Consejo aprobó la Directiva sobre igualdad de trato en bienes y servicios (2004/113/CE), por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro.

2.5 Las tres directivas remiten en su preámbulo al artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y confirman que el derecho a la igualdad es un derecho fundamental basado en los derechos consagrados en instrumentos internacionales de los que son signatarios todos los Estados miembros y en las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros:

2.6 Ello fue corroborado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el caso *Mangold contra Helm* ⁽¹⁾ en su cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 2000/78/CE del Consejo en lo que respecta a la discriminación por razón de edad:

— 74 ... a tenor de su artículo 1 [de la Directiva 2000/78], esta Directiva únicamente tiene por objeto «establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual», mientras que, como se deduce de los considerandos primero y cuarto de la Directiva, el principio mismo de prohibición de estas formas de discriminación encuentra su fuente en distintos instrumentos internacionales y en la tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

— 75 ... el principio de no discriminación por razón de la edad debe ser considerado un principio general del Derecho comunitario.

No hay razón alguna para suponer que el Tribunal no confirmara igualmente esto como principio en lo que se refiere a los demás motivos que se mencionan en la Directiva 2000/78.

(1) [2005] TJUE C-144/04 de 22 de noviembre de 2005.

2.7 En el asunto *S. Coleman contra Attridge Law*, en el que se ha pedido al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una decisión prejudicial sobre el alcance de la Directiva del Consejo 2000/78, el Abogado General declaraba en su dictamen ⁽²⁾:

— «8. El artículo 13 CE expresa el valor que el ordenamiento jurídico comunitario atribuye al principio de igualdad de trato y de no discriminación. [...] La jurisprudencia del Tribunal de Justicia es clara en lo que atañe al papel que desempeñan la igualdad de trato y la no discriminación en el ordenamiento jurídico comunitario. La igualdad no es solamente un ideal político y una aspiración sino uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario».

2.8 Tanto la Directiva sobre igualdad de trato ⁽³⁾ de las personas independientemente de su origen racial como la Directiva marco sobre el empleo ⁽⁴⁾ corroboran el dictamen del Consejo en cuanto a que la discriminación basada en los motivos mencionados en el artículo 13 puede poner en peligro la consecución de estos objetivos de la CE tal como se recogen en el artículo 2 del TCE, lo que incluye el promover un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

2.9 El Tratado de Lisboa otorga una importancia renovada a la lucha contra la discriminación basada en el artículo 13 ⁽⁵⁾, convirtiéndola en un objetivo específico de la UE a la hora de definir y aplicar sus políticas y actividades ⁽⁶⁾.

3. Importancia de una protección efectiva contra la discriminación fuera del ámbito del empleo

3.1 La Directiva marco sobre el empleo establece un marco general para garantizar el respeto del principio de igualdad de trato independientemente de su origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, en el acceso al empleo y a la ocupación; la Directiva sobre igualdad de trato lleva a la práctica el principio de igualdad de trato entre las personas con independencia del origen racial o étnico en relación, no sólo con el empleo y la ocupación, sino también con la protección social, lo que incluye la seguridad social y la atención sanitaria, las prestaciones sociales, educación y acceso y suministro de bienes y servicios disponibles para el ciudadano, incluida la vivienda.

3.2 La Directiva sobre igualdad de acceso a bienes y servicios complementa la protección contra la discriminación sexual en el empleo y la ocupación en las directivas aprobadas de conformidad con el artículo 141 TCE ⁽⁷⁾ y aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso y suministro de bienes y servicios.

3.3 En la Directiva sobre la igualdad de trato ⁽⁸⁾ y en la Directiva sobre la igualdad de acceso ⁽⁹⁾, el Consejo ha reconocido que para asegurar la plena participación de todas las

personas, la protección contra la discriminación debe ampliarse más allá del empleo.

3.4 El CESE ha reconocido ⁽¹⁰⁾ la importancia de la accesibilidad electrónica para luchar contra la discriminación y permitir la plena participación en la sociedad de todos los grupos recomendando que la legislación que se base en el artículo 13 alcance un elevado nivel común de medidas en materia de accesibilidad electrónica.

3.5 El CESE considera que la eliminación de la discriminación, tanto dentro como fuera del mercado laboral, es esencial para el logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. A la inversa, la discriminación en materia de protección social, atención sanitaria, educación o vivienda o acceso a servicios esenciales del sector público y privado, obstaculizará el progreso hacia el crecimiento sostenible y la creación de más y mejores empleos.

4. Situación actual de la igualdad y de la no discriminación en la UE

4.1 El Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) proporcionó una ocasión valiosa para que las instituciones de la UE, los gobiernos nacionales y la sociedad civil reflexionaran sobre la importancia de la igualdad y la eliminación de la discriminación para lograr una sociedad socialmente más inclusiva. Puso de manifiesto el hecho, señalado claramente por el Consejo, de que la desigualdad y la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, edad, discapacidad, religión o convicciones u orientación sexual «sigue existiendo en la UE [...] con un coste considerable para los hombres y mujeres afectados y para las sociedades europeas en su conjunto» ⁽¹¹⁾.

4.2 El Año Europeo puso de relieve también las diferencias existentes en cuanto a la protección contra la discriminación en la legislación vigente en la UE, que se describen más arriba en los puntos 3.1 y 3.2. El CESE muestra su preocupación porque el hecho de negar un trato justo, incluidas las pautas institucionales de discriminación, por cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 13, en ámbitos tales como la atención sanitaria, la educación, el acceso a bienes y servicios y la vivienda, puede contribuir a una desigualdad persistente en el acceso al empleo y puede afectar profundamente a la calidad de vida de un ciudadano y a su capacidad de participar plenamente en la sociedad.

5. Discriminación múltiple

5.1 Como ya señaló el Consejo, «el Año Europeo ha puesto de manifiesto las dificultades agravadas que [se] derivan de la discriminación múltiple» ⁽¹²⁾.

⁽²⁾ [2008] TJUE C-303/06 de 31 de enero de 2008.

⁽³⁾ Considerando 9.

⁽⁴⁾ Considerando 11.

⁽⁵⁾ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada por el Tratado de Lisboa), artículo 19.

⁽⁶⁾ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada por el Tratado de Lisboa), artículo 10.

⁽⁷⁾ Por ejemplo, las Directivas 76/207/CEE y 2002/73/CE.

⁽⁸⁾ Considerando 12.

⁽⁹⁾ Considerando 9.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE de 30.5.2007 sobre el tema «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica», ponente: Sr. Hernández Bataller (DO C 175 de 27.7.2007).

⁽¹¹⁾ Resolución del Consejo de 5 de diciembre de 2007 relativa a las actividades consecutivas al Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007), p. 1.

⁽¹²⁾ Ídem., p. 3.

5.2 La «discriminación múltiple» reconoce las identidades complejas que posee cada persona. Esta discriminación se produce cuando una persona experimenta discriminación o acoso por más de uno de los rasgos que forman parte integrante de su identidad.

5.3 En diciembre de 2007 el Instituto de los Derechos Humanos de Dinamarca publicó el estudio *Tackling Multiple Discrimination — Practices, Policies and Laws* ⁽¹³⁾. Como resultado de una serie de investigaciones y consultas en el ámbito académico y jurídico con las partes interesadas, los autores concluyeron que si se quiere abordar la realidad de la discriminación y de la desigualdad, es preciso encontrar soluciones viables para combatir la existencia de la discriminación múltiple ⁽¹⁴⁾.

5.4 La legislación de la UE contra la discriminación y las leyes nacionales que transponen dicha legislación deben estar en condiciones de proporcionar protección y derecho de resarcimiento contra cualquier forma de discriminación múltiple. A este fin, debería existir la misma protección para todos los motivos de discriminación. Actualmente, fuera del ámbito del empleo, en la legislación de la UE, esto no es así.

6. La protección jurídica contra la discriminación en la UE

6.1 Aunque no todos los Estados miembros han transpuesto aún adecuadamente la Directiva sobre igualdad de trato o la Directiva marco sobre el empleo ⁽¹⁵⁾, son muchos los Estados miembros que cuentan con leyes que prohíben la discriminación y que van más allá de las exigencias de las actuales directivas derivadas del artículo 13.

6.2 Un estudio descriptivo ⁽¹⁶⁾ publicado en diciembre de 2006 examinaba las leyes nacionales que prohíben la discriminación, fuera del ámbito del empleo y de la ocupación, por motivos de sexo, orientación sexual, discapacidad, religión y convicciones y edad. Tal como afirma la autora:

Tal vez las características más destacadas de los países europeos examinados son: primero, el hecho de que la mayoría de ellos van más allá de los requisitos que exige la CE actualmente, proporcionando alguna clase de protección jurídica en lo que se refiere a buena parte de las formas de discriminación que constituyen el tema de este informe, y, segundo, la diversidad entre los países en cuanto al grado, así como la naturaleza, de tal protección ⁽¹⁷⁾.

6.3 La autora encontró grandes diferencias en cuanto a los tipos de discriminación contra los que existe protección, en relación con los diferentes ámbitos de actividad y en cuanto a si la protección estaba recogida en las constituciones nacionales, en

una legislación genérica contra la discriminación, en leyes nacionales o regionales o en leyes especiales, que abarcan ámbitos concretos, tales como el derecho a la vivienda o a la educación. Existen diferencias entre los países para cada uno de los motivos o ámbitos cubiertos, en cuanto a la naturaleza, forma y límites de las excepciones a los derechos a la no discriminación ⁽¹⁸⁾. El estudio comparativo de los Estados miembros realizado por Bell, Chopin y Palmer ⁽¹⁹⁾ confirma estos hallazgos en cuanto a las diferencias y falta de coherencia.

6.4 Tal como reconoció el Consejo en su Resolución relativa a las actividades consecutivas al Año Europeo, los organismos dedicados a la promoción de la igualdad son o podrían ser, motores fundamentales en la lucha contra la discriminación y en la promoción de la igualdad en todos los Estados miembros; en particular, desempeñan un papel de concienciación. La Directiva sobre igualdad de trato, la Directiva sobre igualdad de acceso a bienes y servicios y la Directiva refundida sobre igualdad de trato ⁽²⁰⁾, exigen a los Estados miembros que constituyan organismos especializados dedicados a la promoción de la igualdad con el fin de apoyar los derechos a la igualdad en cuanto a raza u origen étnico y sexo, pero no se les exige constituir organismos de igualdad en lo referente a religión o creencia, discapacidad, orientación sexual o edad. Los organismos especializados constituidos en los Estados miembros varían considerablemente en cuanto a los ámbitos de su competencia: unos se limitan al origen racial o étnico y otros incluyen todos los motivos mencionados en el artículo 13 e incluso añaden otros más ⁽²¹⁾. A nivel europeo existe la red Equinet ⁽²²⁾, formada por entidades autónomas o gubernamentales responsables de la aplicación de la legislación contra la discriminación en los Estados miembros.

6.5 La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tras analizar la protección jurídica contra la discriminación por orientación sexual ⁽²³⁾ en toda la UE, recomendó una legislación de la UE que garantice la igualdad de derechos e igualdad de trato para todos los motivos de discriminación recogidos en el artículo 13.

6.6 El CESE considera que no hay una justificación válida para que en la UE rija un sistema legislativo contra la discriminación basado en el compromiso del Tratado de combatir la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual que permita y perpetúe un menor grado de protección y garantías más limitadas de igualdad de trato para algunos de estos motivos.

⁽¹³⁾ TRAD: ec.europa.eu/employment_social/publications/2007/ke8207458_en.pdf (existe en otras lenguas; basta con cambiar «en») OPOCE, ISBN 978-92-79-06953-6 de 2007.

⁽¹⁴⁾ Ídem., p. 7.

⁽¹⁵⁾ Véase M. Bell, I. Chopin y F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared*, julio de 2007, OPOCE, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Véase A. McColgan, J. Niessen y F. Palmer: *Comparative Analysis on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation*, VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, Comisión Europea, diciembre de 2006 (no existe versión española).

⁽¹⁷⁾ Ídem., p. 3.

⁽¹⁸⁾ Op.cit. Cuadros comparativos, páginas 36-45; véase también M. Bell, I. Chopin y F. Palmer (véase nota 15).

⁽¹⁹⁾ Op. cit. Cuadros comparativos, páginas 83-113.

⁽²⁰⁾ 2006/54/CE.

⁽²¹⁾ Véase M. Bell, I. Chopin y F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared*, julio de 2007, OPOCE, ISBN 978-92-79-06572-9, pp. 108-113.

⁽²²⁾ Véase www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Members States: Part I — Legal Analysis*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

6.7 Sin una legislación coherente a nivel de la UE que cubra todos los motivos no hay incentivo real para que los Estados miembros promulguen una legislación coherente, y se carece de fundamento jurídico para que la Comisión o el Consejo intervengan donde se producen niveles insuficientes o desiguales de protección contra la discriminación, como sucede en la actualidad.

6.8 El CESE acepta que, por sí misma, la promulgación de una legislación que prohíba la discriminación no libera a un país de dicha lacra, pero al menos cabe decir que refleja el reconocimiento, por parte del Estado, del daño que causa la discriminación a las personas y a la sociedad, así como el compromiso del Estado de utilizar los medios jurídicos para ponerle fin. La ausencia de legislación contra la discriminación envía mensajes muy diversos dando a entender (de manera errónea) que esa discriminación no existe o que es un problema que no reviste la suficiente gravedad como para autorizar medidas preventivas formales; o bien indica en términos políticos que las objeciones de los posibles discriminadores a cualquier forma de reglamentación pesan más que la preocupación por mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y lograr una mayor cohesión social.

6.8.1 Existen pruebas fehacientes de que las medidas informales no legislativas destinadas a promover buenas prácticas han fracasado a la hora de erradicar pautas arraigadas de discriminación.

6.8.2 Sin embargo, por sí misma, la legislación contra la discriminación sin un programa global de sensibilización, de educación y de aplicación efectiva, no logrará sus objetivos.

7. La jerarquía de derechos a la igualdad entorpece el logro de los objetivos de la CE

7.1 El CESE considera que permitir que siga existiendo el actual sistema de la CE, jerárquico e incoherente, de protección contra la discriminación, entorpece el logro de los objetivos de la CE:

- impide la libre circulación de los trabajadores, que en unos Estados tienen menos derechos aplicables a no ser discriminados que en otros. Por ejemplo, el 69,2 % de quienes respondieron a la encuesta en línea de la Comisión «¿Cree que la discriminación es una cuestión importante?» señalaba que el grado de protección jurídica que ofrece contra la discriminación fuera del trabajo por motivos de edad, discapacidad, religión y orientación sexual influiría en su decisión de trasladarse a otro Estado miembro ⁽²⁴⁾;
- puede impedir la libre circulación de mercancías, dado que los proveedores de bienes y servicios han de cumplir diferentes normas de igualdad en cada Estado miembro. Por ejemplo, el 26,3 % de las empresas que participaron en la «Consulta sobre la lucha contra la discriminación» ⁽²⁵⁾ señalaron que el grado de protección jurídica que un Estado ofrece contra la discriminación por motivos de edad, discapacidad, religión y orientación sexual en el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, influiría en su capacidad para hacer negocios en dicho Estado;

⁽²⁴⁾ «¿Cree que la discriminación es una cuestión importante?», consulta en línea julio-octubre de 2007. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/news/ripc_es.pdf.

⁽²⁵⁾ 12.7.2007-31.8.2007, pregunta 4a.

- afecta a la calidad de vida, puesto que es probable que, sin una prohibición jurídica, no se ponga freno a la discriminación y al acoso, y se mantengan los obstáculos al disfrute pleno e igualitario de los derechos económicos y sociales;

- va en contra de la cohesión social al no brindar reconocimiento completo e igualitario a todos los colectivos de la sociedad;

- limita el grado de participación en la sociedad civil de colectivos y comunidades importantes.

7.2 Dada su preocupación, ya manifestada, ante la pervivencia de la discriminación, el Consejo, en su Resolución relativa a las actividades consecutivas al Año Europeo:

- señaló que «la discriminación puede llevar a la pobreza y a la exclusión social impidiendo la participación y el acceso a los recursos»

- señaló que «el Parlamento Europeo y la sociedad civil han pedido que se amplíe la protección jurídica contra la discriminación a ámbitos que van más allá del empleo y la ocupación»; e

- invitó a los Estados miembros y a la Comisión Europea a «intensificar los esfuerzos para prevenir y combatir la discriminación [...] dentro y fuera del mercado de trabajo» y «asegurar y consolidar la eficacia de los organismos especializados en la igualdad».

8. Necesidad de una nueva directiva

8.1 A fin de responder a las preocupaciones del Consejo y asegurar una norma de protección mínima coherente en toda la UE, se hace necesaria una nueva legislación que aplique, más allá del ámbito laboral, el principio de igualdad de trato independientemente de la discapacidad, la religión o convicciones, la orientación sexual o la edad.

8.2 La naturaleza y alcance de los asuntos que se ven afectados por los actuales niveles de discriminación y sus repercusiones en el logro de los objetivos de la UE así como la necesidad de que exista un elevado nivel de protección común a todos los Estados miembros no pueden cumplirse de modo suficiente ni alcanzarse por parte de éstos y, por tanto, se hace necesaria una acción a nivel comunitario que sea coherente con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad recogidos en el artículo 5 del TCE.

8.3 El CESE recomienda que dicha acción consista en la elaboración de una única directiva que, por un lado, prohíba la discriminación por motivos de discapacidad, religión o convicciones, orientación sexual o edad para todos aquellos ámbitos que quedan fuera del entorno laboral, en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre igualdad de trato, y que, por otro, exija la creación de un organismo en materia de igualdad, o la ampliación del que ya exista, con plenas competencias transversales para operar en todos los asuntos del ámbito de la legislación. Ésta fue una de las principales recomendaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Members States: Part I — Legal Analysis*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2008 (autor: Olivier De Schutter).

8.3.1 Aunque reconoce que la protección que garantizan las directivas vigentes contra la discriminación podría reforzarse — lo que incluye un reconocimiento más claro de la discriminación institucional—, la prioridad actual del CESE es garantizar la protección contra la discriminación por los motivos mencionados más arriba al mismo nivel que ahora existe para los motivos de origen racial o étnico.

8.4 El CESE acepta que la reacción inicial de numerosas organizaciones, especialmente de las pequeñas empresas, ante cualquier propuesta de nuevas reglamentaciones, sea de verdadera preocupación por los costes que acarrearán su cumplimiento. Para las empresas, la existencia de múltiples normas superpuestas dificulta en grado sumo ⁽²⁷⁾ su cumplimiento. El CESE no cree que la publicación de una única directiva que establezca una norma común de la UE de protección contra la discriminación más allá del ámbito del empleo vaya a generar nuevos costes significativos; en muchos casos, el coste de adecuar la práctica a la legislación se vería más que compensado por la ampliación de la base de clientes resultante de la erradicación de la discriminación. El 89,8 % de las empresas que participaron en la Consulta sobre la lucha contra la discriminación consideraron que debería existir una legislación «para garantizar el mismo grado de protección frente a la discriminación en toda Europa» ⁽²⁸⁾.

8.5 El CESE es consciente de los argumentos en favor de distintas directivas para cada uno de los motivos de discriminación, pero considera que sería siempre preferible una sola directiva que cubriera los cuatro motivos de discriminación:

- proporcionar la máxima claridad y transparencia a las personas y a los proveedores de bienes y prestadores de servicios: somos conscientes de que la empresa privada rara vez acoge con satisfacción las nuevas reglamentaciones, y de que hacer normas comunitarias distintas y en diferentes momentos contra la discriminación para cada uno de los motivos, sin ninguna certeza de que los requisitos serán coherentes, hará mucho más difícil su cumplimiento, especialmente, para pequeñas empresas de limitados recursos;
- permitir una respuesta eficaz y remediar la discriminación múltiple: si existe una protección coherente y equivalente para todos los motivos, las personas que afrontan discriminación o acoso basados en más de un rasgo de su identidad podrán buscar el resarcimiento apropiado y pertinente;
- hacer una ley comprensible y accesible: el Consejo, en su Resolución relativa a las actividades consecutivas al Año Europeo, se refiere al escaso nivel de sensibilización pública acerca de la existencia de una normativa contra la discriminación ⁽²⁹⁾. La tarea de incrementar la sensibilización será mucho más difícil si se instituyen complejas variantes del derecho a la igualdad de trato por diferentes motivos y en diferentes ámbitos de la UE o en las legislaciones nacionales;
- evitar cualquier forma de jerarquización en el sistema europeo de derechos a la igualdad de trato: la cohesión social se basa en que los miembros de la sociedad perciban un compromiso compartido y un sentimiento de pertenencia; la cohesión será mucho más difícil de lograr si los diversos colectivos deducen del contenido de la legislación

que los derechos a igualdad de trato de unos grupos pesan más que los de otros.

8.6 La Directiva sobre igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial ha delimitado los ámbitos fundamentales, fuera del entorno laboral, que caen dentro de las competencias de la UE y para los cuales es pertinente y necesario lograr los objetivos de la UE a fin de impedir la discriminación por motivos de discapacidad, religión o convicciones, orientación sexual y edad; el CESE recomienda encarecidamente que estos aspectos se incluyan plenamente en el ámbito de aplicación de la nueva directiva.

8.7 El CESE acepta que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en lo que se refiere a ciertos sectores —por ejemplo, la vivienda, la educación o ciertos otros servicios públicos— las competencias para la organización y aplicación o para otros aspectos del reglamento corresponden fundamentalmente a los Estados miembros, ya sea en el nivel nacional o regional. El CESE considera que, de conformidad con el artículo 5 del TCE, sólo mediante una legislación a nivel comunitario puede garantizarse el elevado nivel de igualdad de trato exigido, globalizador y común, en lo que respecta a todos esos ámbitos de actividad.

8.8 Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión, anunciada el 2 de julio de 2008, de proponer una nueva directiva que sirva para aplicar el principio de igualdad de trato con independencia de la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual en los ámbitos que se sitúan fuera del empleo, aspecto cubierto por la Directiva de igualdad de trato de las personas al margen de su origen racial o étnico. Dado que se han presentado a la Comisión proyectos previos del presente dictamen, se espera que los argumentos y las conclusiones preliminares del grupo de estudio del CESE, que recomienda una directiva en la forma ahora propuesta, puedan haber ayudado a la Comisión en su proceso decisorio. Confiamos, además, en que el presente dictamen en su versión final anime a los Estados miembros a reconocer el valor y la importancia de la legislación de la UE a este respecto y que les ayude a contribuir a su desarrollo positivo y a su aprobación.

8.9 El CESE respalda la decisión de la Comisión de proponer una directiva que sea lo más coherente posible con las demás directivas relacionadas con el artículo 13, utilizando las mismas definiciones de discriminación directa e indirecta, acoso y acción positiva, aplicable a todas las personas presentes en un Estado miembro (incluidos los nacionales de terceros países) y con las mismas obligaciones de los Estados miembros para garantizar los derechos de resarcimiento, sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, protección contra la persecución, e incorporación de la inversión de la carga de la prueba. Igualmente importante son las consecuentes obligaciones de aumentar la sensibilización y de fomentar el diálogo con los interlocutores sociales y las ONG.

8.10 El CESE recomienda que el Consejo y las demás instituciones de la UE, al analizar la directiva que se propone, considere los siguientes temas para garantizar que, en su versión final, logre los propósitos que hemos descrito:

⁽²⁷⁾ Confederation of European Business (BusinessEurope): respuesta a la encuesta de la Comisión Europea «¿Cree que la discriminación es una cuestión importante?» de 12 de octubre de 2007.

⁽²⁸⁾ 12.7.2007-31.8.2007, pregunta 4b.

⁽²⁹⁾ Consulta en línea julio-octubre de 2007, p. 1.

8.10.1 *Carácter no regresivo*: el desarrollo de una nueva directiva no deberá utilizarse para reducir la protección contra la discriminación en ninguna legislación de la UE, y los Estados miembros no deberían aducir la aplicación de la directiva como argumento para reducir el nivel existente de protección contra la discriminación.

8.10.2 *Igualdad de derechos y ajustes razonables para personas con discapacidad*: fuera del ámbito del empleo, las personas con discapacidad ven obstaculizada su plena participación con las mismas o mayores barreras. La nueva directiva deberá proporcionar un marco para que todos los Estados miembros cumplan las obligaciones en materia de igualdad y no discriminación que les exige la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

8.10.2.1 La nueva directiva debería exigir a todas las personas dedicadas a facilitar servicios de protección social, incluida la seguridad social y la atención sanitaria, las prestaciones sociales, educación y bienes y servicios, incluida la vivienda,

- a) que se anticipen a las necesidades en materia de accesibilidad, incluido el acceso a un entorno físico, transporte e información, relacionado con la discapacidad, y
- b) que lleven a cabo de modo anticipado ajustes razonables suprimiendo obstáculos a fin de permitir las máximas posibilidades de participación y uso para las personas con discapacidad.

8.10.2.2 La nueva directiva debería tipificar como forma de discriminación el hecho de no garantizar una accesibilidad razonable o de no proporcionar ajustes razonables a una determinada persona con discapacidad, a menos que las medidas necesarias supongan una carga desproporcionada para quienes facilitan dichos servicios.

8.10.3 *Discriminación múltiple*: la directiva debe confirmar que el principio de igualdad de trato incluye la protección contra la discriminación múltiple a fin de que este aspecto quede recogido en la legislación comunitaria y nacional.

8.10.4 *Acción positiva*: la desigualdad está muy arraigada en sectores de actividad ajenos al empleo y la ocupación como, por ejemplo, la educación, la atención sanitaria, la vivienda y el acceso a servicios (restaurantes, hoteles, servicios financieros y organización de viajes). Por tanto, con objeto de garantizar en la práctica la igualdad completa, la nueva directiva debería permitir explícitamente que los Estados miembros mantengan o adopten medidas que impidan o compensen las desventajas relacionadas con la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.

8.10.5 *Trato preferente por motivos de discapacidad o edad*: la nueva directiva debería reconocer las prácticas vigentes en

algunos Estados miembros que dispensan trato preferente a determinadas personas debido a su edad o a su situación de persona con discapacidad; muchas de estas prácticas contribuyen a una mayor inclusión social de las personas mayores o más jóvenes y de las personas con discapacidad. La nueva directiva no debería servir para disuadir a las organizaciones públicas o privadas de ofrecer dichas prestaciones cuando éstas tengan por objeto superar obstáculos reales, ya sean económicos o de comportamiento, o mejorar la situación para permitir una participación igualitaria. Asimismo, debería permitir que los Estados miembros sigan ofreciendo dichas ventajas, siempre que tengan un objetivo legítimo que sea coherente con el principio de igualdad de trato y que los medios utilizados para lograr ese objetivo sean proporcionados.

8.10.6 Toda excepción deberá definirse de modo estricto. El CESE acepta que habrá casos en los que el trato diferenciado basado en un motivo de protección, pueda ser oportuno y necesario, pero rechaza que se introduzca una justificación general para una discriminación directa. Las excepciones a la prohibición de que se discrimine no deberían ser tan amplias que neutralicen el impacto que la directiva tiene por objeto proporcionar; por otra parte, la directiva no debería complicarse innecesariamente con una larga lista de excepciones específicas para circunstancias particulares. Dentro de la propia legislación contra la discriminación, sólo debería permitirse el trato diferenciado cuando éste sirva para promover y aumentar la igualdad y la dignidad humana y cuando no atenúe el impacto de las disposiciones adoptadas contra la discriminación.

8.10.7 *Aplicación de los derechos*. La nueva directiva, reconociendo la importancia y el valor de la sociedad civil organizada, deberá garantizar que las asociaciones u organizaciones que tienen un legítimo interés en garantizar el cumplimiento de la normativa puedan incoar procedimientos judiciales o administrativos en nombre o en apoyo de personas que hayan sufrido trato discriminatorio.

8.10.8 *Organismos especializados*: existen pocas dudas de que la sensibilización y la aplicación de legislaciones nacionales y la promoción de la igualdad de trato se ven considerablemente beneficiadas por la existencia de un organismo especializado independiente dotado de recursos y competente para ejercer las funciones especificadas en la Directiva sobre igualdad de trato⁽³⁰⁾ o la Directiva sobre igualdad de acceso a bienes y servicios⁽³¹⁾. La nueva directiva debería exigir que se cree un organismo u organismos (o se amplíe el ya existente, cuando sea el caso) destinado a combatir las discriminaciones por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Además, estos entes deberían encargarse de evaluar con regularidad los resultados de las políticas de lucha contra la discriminación.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Artículo 13.

⁽³¹⁾ Artículo 12.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Multilingüismo»

(2009/C 77/25)

Mediante carta de 4 de febrero de 2008, la Vicepresidenta de la Comisión Europea Margot WALLSTRÖM solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un dictamen exploratorio sobre el tema

«Multilingüismo»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de julio de 2008 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor, 8 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

Síntesis del dictamen y resumen de las conclusiones

— Dado que este tema va adquiriendo un carácter político y económico cada vez más importante, el Comité lamenta que, en vez de proponer un programa concreto a partir de su «nueva estrategia para el multilingüismo» de 2005, la Comisión haya preferido presentar una nueva estrategia al final de su mandato.

— El Comité recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que impulsen el debate sobre los objetivos perseguidos antes de pasar a clarificar qué acciones deberían emprenderse de manera coordinada en los ámbitos de la cultura y la enseñanza.

— Por lo que se refiere, en particular, a la elección de la primera lengua viva enseñada y aprendida, el Comité anima a los Estados miembros y a la Comisión a que valoren la elección de lenguas diferentes de la lengua angloamericana, y fomenten el aprendizaje y la práctica de lenguas europeas en los intercambios extracomunitarios.

— Dada la estrecha relación entre las necesidades de los ciudadanos europeos en materia lingüística, la estrategia europea para el empleo y los objetivos de convergencia de la programación de los Fondos Estructurales europeos y, en particular, del Fondo de Cohesión, el Comité les invita a utilizar estos últimos para hacer realidad el objetivo de conocimiento de dos lenguas vivas además de la lengua materna, e incluso a que este objetivo sea prioritario en la utilización de dichos Fondos; asimismo, añade que este objetivo debería incluir dos propósitos cualitativos: preservar la vivacidad de las lenguas europeas e impulsar el conocimiento de las lenguas no comunitarias, útiles en los intercambios culturales, sociales, políticos y económicos de los europeos, fomentando el conocimiento de otras culturas y la paz y la amistad entre los pueblos.

— Como quiera que la situación no evoluciona favorablemente para los grupos más alejados del empleo digno (es decir,

declarado y con protección social), así como de los centros urbanos o turísticos, el Comité pide a la Comisión y a los Estados miembros que, en las acciones que preparen, velen por no crear situaciones discriminatorias o diferencias de trato, y por que estas acciones no desemboquen en nuevas exclusiones y frustraciones. Para ello, les recomienda, en particular, que consulten a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil activas en estos ámbitos.

— Dado que la Comisión tiene la intención de llevar a cabo una consulta entre sus servicios internos, las medidas preconizadas deberían enmarcarse en el contexto de mejora de la legislación, de modo que no tengan repercusiones para la competitividad de las PYME.

— La Comisión y los Estados miembros deberían examinar de manera precisa, en el marco del sistema europeo de certificaciones, tanto los aprendizajes informales como los formales, a fin de evaluar su importancia y **hacer que puedan ser objeto de transferencias y reconocimientos de cualificaciones para los ciudadanos y los trabajadores por cuenta ajena, independientemente de su estatuto.**

— En el marco de la concertación social, el Comité pide también a los Estados miembros y la Comisión que den un impulso a las profesiones relacionadas con la lengua, como los profesores y los traductores e intérpretes, a fin de hacer frente al uso de las lenguas oficiales en la comunicación institucional, y recuerda que las necesidades no están suficientemente cubiertas, como tampoco lo están en los ámbitos económicos.

1. Introducción

El 6 de septiembre de 2006, poco antes de que se creara una nueva cartera de Multilingüismo y que se nombrara Comisario a Leonard Orban, el CESE aprobó un dictamen en el que se pronunciaba sobre «una nueva estrategia marco para el multilingüismo»⁽¹⁾.

(1) 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: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE (DO C 324 de 30.12.2006).

Un año más tarde, el 25 de octubre de 2007, el Comisario, invitado por el Presidente del CESE, Sr. Dimitriadis, asistió personalmente al Pleno del Comité y manifestó su interés por sus trabajos.

El Comisario desea ahora presentar una nueva estrategia en la materia, razón por la cual ha solicitado al Comité la elaboración de un dictamen exploratorio.

Así pues, el Comité se propone:

- evaluar el curso dado a la anterior estrategia de la Comisión y a las recomendaciones que formuló el CESE en esa ocasión;
- resumir las iniciativas emprendidas por la Comisión;
- responder a la consulta que se le hace en el contexto más general de una amplia consulta pública organizada por la Comisión y de la audiencia del 15 de abril de 2008, con la suficiente antelación para que la Comunicación que la Comisión desea presentar en septiembre de 2008 pueda recoger sus recomendaciones.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité observa que este tema está adquiriendo una creciente importancia, no por cuestiones de moda, sino por el contexto muy real de la globalización, en el que interactúan agentes cada vez más variados y numerosos. A las situaciones nuevas conviene dar soluciones y respuestas nuevas. El mundo cambia en los ámbitos económico y técnico, así como social, político, cultural y cívico. Algunos fenómenos existen desde siempre o desde hace tiempo pero adquieren hoy mayor relevancia y visibilidad, e incluso resultan cruciales.

2.2 En ámbitos muy diversos, tanto en el mundo laboral como en las relaciones de negocios, recreativas y turísticas, la dimensión cultural adquiere un cariz que el CESE debe comprometerse a comprender en todas sus dimensiones, para poder hacerse eco de las preocupaciones de los ciudadanos y formular sugerencias prácticas e inteligentes a las instituciones, en particular participando en consultas e impulsando debates.

La diversidad y la riqueza de las opiniones expresadas por los ciudadanos europeos muestran su interés por esta cuestión, que constituye un rasgo común del género humano.

2.3 En su dictamen anteriormente citado, el Comité recomendaba que:

- «la Comisión instruya a los *Estados miembros* indicándoles con mayor precisión cuáles son los *vínculos o complementos de acción que hay que aplicar en los planes nacionales* solicitados y explicita que el multilingüismo, o el plurilingüismo, es una posible contribución a la integración política y cultural de la UE, así como un vector de comprensión e inclusión social;
- *el alcance de la oferta* de enseñanza se acuerde al nivel europeo si se quiere obtener un resultado duradero, y que la reserva potencial de competencias no se limite a un número restringido de lenguas;

— *se fomenten y respalden todas las prácticas multilingües en los ámbitos profesional, cultural, político, científico y social;*

— *los expertos con los que se colabora no sean únicamente especialistas en disciplinas sociales y científicas, sino también lingüistas, intérpretes, traductores, profesores y profesionales de las lenguas;*

— *las generaciones actuales de adultos jóvenes y no tan jóvenes se tengan debidamente en cuenta y de mejor modo en las orientaciones objeto de examen, a través de la formación a lo largo de la vida y de sus derechos culturales cuando la Comisión entre en la fase de programas;*

— *la Comisión no sólo se base en los trabajos universitarios, sino también en las acciones de las asociaciones activas en este ámbito, y respalde las iniciativas populares en red de la sociedad civil.»*

2.4 En resumen, el CESE destacaba la necesidad de incluir el mayor número posible de ciudadanos en estas estrategias de aprendizaje, práctica y conocimiento de idiomas y de encontrar medios realistas para lograr este objetivo. Advertía del peligro de crear nuevas discriminaciones sociales. Recomendaba pensar globalmente en el número de lenguas a que se puede recurrir en la Unión Europea para superar sus propias fronteras lingüísticas, culturales y económicas. Defendía la adopción de un enfoque equilibrado entre los aspectos económicos, culturales y cívicos y un decidido esfuerzo de recuperación en los ámbitos del empleo y el trabajo.

2.5 También recordaba el Comité que las áreas lingüísticas y culturales en el mundo habían evolucionado, al igual que los ámbitos políticos y económicos, y que, desgraciadamente, la tendencia a la extinción de ciertas lenguas iba acompañada de la asimilación o desaparición de determinados grupos sociales y políticos. Europa tiene que afrontar los mismos desafíos que otras regiones del mundo, a saber: 1) la tendencia a imponerse una lengua única en las relaciones transnacionales, 2) frente a la diversidad de sus lenguas regionales, la amenaza de extinción de ciertas lenguas, aunque con diferencias, como el estatus de sus lenguas oficiales nacionales en ese conjunto político y económico unificado (o que pronto lo estará, según la percepción que se tenga del grado de integración de la UE).

2.6 La UE afronta las mismas preocupaciones de identidad que plantea cualquier enfoque cultural y lingüístico, aunque se beneficia de las ventajas que ha ido constituyendo desde su creación, como los instrumentos al servicio de su cohesión social y territorial, unos criterios comunes de democracia representativa y participativa, y modelos sociales basados en cierta solidaridad.

2.7 Sin embargo, los desafíos demográficos y los intereses culturales suscitan, cuando se combinan, grandes cuestiones que hay que tener el valor de plantear: ¿qué interés tienen los europeos por sus propias lenguas, por compartirlas, protegerlas, mantenerlas vivas y no dejarlas morir; en una palabra, por hablarlas entre ellos y con los demás?

3. Observaciones específicas

3.1 El 14 de septiembre de 2007, la Comisión inició un procedimiento de consulta pública que concluyó el 15 de abril de 2008 con una conferencia en la que presentó ante numerosas asociaciones y organizaciones activas en el ámbito cultural o pedagógico los resultados de los siguientes grupos de trabajo:

- el grupo de intelectuales presidido por Amin Maalouf;
- el «Business Forum» (Foro Empresarial), presidido por el Sr. Davignon;
- el «Informe ELAN: incidencia de la falta de competencias lingüísticas de las empresas sobre la economía europea», del Centro Nacional de Idiomas;
- las consultas formales de los Comités (CDR y CESE);
- la consulta de los Estados miembros: Conferencia ministerial, febrero de 2008;
- las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre multilingüismo, y
- las contribuciones recibidas mediante la consulta en línea.

3.2 En el curso de los debates se plantearon varios desafíos:

- Los desafíos económicos.
- Los desafíos políticos (multilingüismo e integración regional).
- Los desafíos en el ámbito cultural (multilingüismo e interculturalidad).
- La comunicación personal y colectiva puede conducir a considerar que la lengua es una herramienta de comunicación como las demás. ¿Cuál es el futuro de la literatura?
- Multilingüismo y plurilingüismo: algunos se preguntan si es necesario tener competencias personales plurilingües en un entorno lingüístico que se está volviendo monolingüe.
- El Consejo de Europa ha destacado la necesidad de proteger las lenguas minoritarias y facilitar su uso si se quiere luchar eficazmente contra los nacionalismos: el multilingüismo al servicio de la diversidad no debe presentar riesgos de exclusión.
- Un gran número de participantes expresan la frustración y desigualdad ante las lenguas, la confrontación de las lenguas europeas entre ellas y en el mundo, y la yuxtaposición de las políticas culturales nacionales.
- Derechos culturales y derechos sociales: muchos se preguntan de qué medios se dispondrá para estos compromisos. Se ha planteado el caso particular de la población romaní respecto de su integración en general, y de la posibilidad de aprender y conservar su idioma en particular.
- Por lo que se refiere al empleo y el trabajo, el derecho del trabajador a trabajar en la lengua propia sin que se le

impongan conocimientos desproporcionados para las tareas correspondientes a un puesto, así como las cuestiones relativas a la seguridad que se plantean en un entorno multilingüe poco o mal controlado.

3.3 Objetivos generales presentados por la Comisión en dicha audiencia para promover la diversidad lingüística

3.3.1 Diversificar las competencias lingüísticas en la UE («el inglés no es suficiente»).

Como quedó de manifiesto en su intervención en la audiencia, así como en otras ocasiones, la aspiración del Comisario de Multilingüismo, Sr. Orban, es claramente invertir la tendencia del «todo en inglés».

3.3.2 En el ámbito social:

- afirmar el papel de las lenguas en la cohesión social;
- facilitar la integración de los migrantes, fomentar el aprendizaje de la lengua del país de acogida, promover el uso y la conservación de su lengua materna, así como su transmisión a los descendientes, y considerar las lenguas de los migrantes como un recurso y un enriquecimiento.

3.3.3 En el ámbito económico:

- desarrollar competencias lingüísticas con vistas al empleo de los trabajadores y la competitividad de las empresas;
- integrar transversalmente en las políticas europeas los aspectos relacionados con el multilingüismo, empezando por un inventario (estado de la situación).

3.3.4 Aspecto del multilingüismo en relación con la política exterior de la UE:

La Comisión confirma el «objetivo de Barcelona», a saber, una lengua materna + dos lenguas vivas para cada ciudadano, aunque lo precisa: una lengua materna + una lengua internacional + una lengua «elegida» o «adoptiva» (concepto inspirado en el informe del Grupo presidido por Amin Maalouf).

3.3.5 Medios y métodos:

La Comisión desea promover el aprendizaje informal «*business literacy system*» (sistema de conocimientos empresariales), que acelera la comprensión y la facilidad de acceso, pero da poca información al respecto. Explica que se trata de brindar a los ciudadanos europeos la oportunidad de confrontarse con lenguas extranjeras (por ejemplo, en el autobús u otros lugares públicos), y que el aprendizaje se hará por familiarización.

3.3.6 De cara al futuro:

La Comisión desea apoyarse en una cooperación estructural en un marco estratégico a medio plazo entre los Estados miembros y aportar un valor añadido europeo para desarrollar esta política.

3.4 Informe ELAN ⁽²⁾:

El informe ELAN trata del interés de las empresas en disponer de una mano de obra cualificada multilingüe. Sin embargo, no establece una tipología de las necesidades en función de los empleos y puestos ocupados, ni por sector de actividad. La Comisión ganaría haciendo evaluar por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, con sede en Dublín (o por otro organismo europeo) una tipología más precisa de las necesidades profesionales, tanto de las empresas como de los trabajadores.

3.4.1 Informe del Foro Empresarial sobre Multilingüismo, presidido por el Sr. Davignon ⁽³⁾:

Este informe, publicado a finales de junio de 2008, demuestra por qué, desde el punto de vista del Foro Empresarial, resulta importante invertir en las competencias lingüísticas. El informe presenta las medidas adoptadas hasta la fecha para fomentar las lenguas en el ámbito empresarial y formula recomendaciones a las empresas para mejorar sus resultados en comunicación comercial «multilingüe»: «hacer un inventario de los conocimientos lingüísticos existentes en la empresa (...); revisar la política de contratación y las estrategias de desarrollo de la gestión de recursos humanos (...); la inversión en formación lingüística, la contratación (...) de hablantes nativos de diferentes lenguas, la utilización de tecnologías del lenguaje y el trabajo con traductores, intérpretes, comunicadores y mediadores culturales e (...) incrementar la movilidad internacional del personal». Asimismo, el informe formula recomendaciones dirigidas a la Unión Europea y a sus instituciones, así como a los gobiernos locales, regionales y nacionales, y desarrolla argumentos a favor del multilingüismo.

3.5 Informe del Grupo de Amin Maalouf ⁽⁴⁾:

El Comité aprueba la iniciativa de la Comisión de consultar a un grupo de eminentes intelectuales cuyo informe fue calificado por el representante del grupo, con motivo de la audiencia celebrada el 15 de abril, de «probablemente el informe mejor escrito y más sencillo de leer hasta ahora entre todos los informes de la Comisión», lo que, de alguna manera, es cierto. El informe propone someter a la reflexión de los europeos el aprendizaje de una lengua internacional y de una lengua «afectiva, adoptiva»; es decir, un aprendizaje desinteresado, no económico, motivado por el simple interés personal. La propuesta, aun siendo generosa y reconociendo la función de vector de cultura y de comunicación de las lenguas, presupone que todos los ciudadanos tienen el mismo interés por estas preocupaciones lingüísticas y tiempo para ellas, lo que dista mucho de ser el caso, no sólo por razones culturales, sino también porque la mayoría de los ciudadanos europeos no tiene un poder adquisitivo que le permita adoptar prácticas culturales «cualificantes», como las define el profesor Pierre Bourdieu.

Es cierto, por ejemplo, que un número creciente de europeos y jóvenes europeos se dan cuenta del interés de practicar lenguas

⁽²⁾ Véase el Informe ELAN «Incidences du manque de compétences linguistiques des entreprises sur l'économie européenne» en la dirección: http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/elan_fr.pdf

⁽³⁾ Véase el Informe del Foro Empresarial sobre Multilingüismo en la dirección: http://ec.europa.eu/education/languages/news/news1669_es.htm

⁽⁴⁾ Véase el Informe del Grupo de Intelectuales para el Diálogo Intercultural, presidido por el Sr. Maalouf: «Un défi salutaire — Comment la multiplicité des langues pourrait consolider l'Europe» en la dirección: http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/doc1646_fr.pdf

vivas extranjeras europeas o no europeas, pero también es cierto que cada vez más europeos tienen dificultades para vivir y criar a sus hijos. Sin ver la lucha de clases por todas partes, la sociedad europea sigue estando segmentada y deberían intervenir aquí los Fondos de Cohesión, en particular en relación con los objetivos de Lisboa.

Por tanto, la posible contribución de los programas Grundtvig y de formación para adultos, así como la formación permanente, debería cuantificarse y cifrarse en el momento de la concertación entre los servicios de la Comisión, antes de presentarse a los Estados miembros, al Consejo y al Parlamento. Ello permitiría aportar un valor añadido europeo a la competencia de los Estados miembros en materia educativa.

El Comité señala que esto no soluciona la cuestión de la elección del inglés como primera lengua viva, a no ser que se deje a los Estados miembros y los padres decidir por sí solos. Añade que la Comisión no pone francamente el tema sobre la mesa. Es cierto que «el inglés no es suficiente», pero sigue siendo la lengua aceptada por la UE para los intercambios internacionales. La vía propuesta es un esbozo, no una solución. El Comité llama la atención de la Comisión, los Estados miembros, el Consejo y el Parlamento Europeo sobre este punto.

3.6 Proyecto de Dictamen del CDR ⁽⁵⁾:

El CDR considera en su dictamen que la cuestión lingüística tiene una gran importancia para los entes territoriales, pues repercute, además de en las cuestiones laborales, en la convivencia entre ciudadanos europeos y no europeos, en todos los niveles de la sociedad y en todos los sectores de actividad, desde el sector sanitario («escasez de mano de obra») hasta el turístico, pasando por los servicios a las personas, la enseñanza preescolar y escolar, y la integración de los emigrantes. Además, estructura la vida de un número creciente de regiones. Por tanto, el CDR preconiza, con razón, recurrir a los Fondos de Cohesión y pide ser consultado antes de que se tomen las decisiones estratégicas.

3.7 Documento informativo «Documento de trabajo de la Comisión — Informe sobre la aplicación del Plan de Acción Promover el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística» ⁽⁶⁾:

El Comité teme que el hecho de no reconocer la necesidad de asignar recursos europeos sea fuente de inercia; es decir, que lleve a una progresión de las disposiciones que no se corresponda con la evolución de las necesidades, y que el resultado resulte decepcionante a medio y largo plazo. El Comité pide a los Estados miembros que reflexionen: la televisión no es suficiente y el aprendizaje informal debe ser mensurable. Sin embargo, el Comité reconoce que el método de coordinación que se fija la Comisión sería un progreso administrativo, pero no necesariamente un paso hacia los ciudadanos.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Multilingüismo», ponente: Sr. Pella (CDR 6/2008).

⁽⁶⁾ Véase COM(2007) 554 final/2, de 15.11.2007.

4. Conclusiones

4.1 El Comité considera que la buena voluntad manifiesta de la Comisión parece una declaración de intenciones, pero que no propone ninguna acción coherente de la Unión Europea más allá de lo que pide a los Estados miembros respecto a la adaptación de los sistemas educativos.

4.2 **El Comité recomienda que los Estados miembros sigan el enfoque teniendo en cuenta la diversificación hacia otras lenguas de comunicación internacional distintas del inglés.**

4.3 **Los Estados miembros deberían seguir promoviendo las relaciones de parentesco y proximidad lingüística o geográfica en la oferta de las lenguas europeas que proponen en todos los niveles de enseñanza (preescolar, enseñanza primaria, secundaria, superior y permanente), al mismo tiempo que velan por su diversidad.**

4.4 **La formación para adultos tal como la contempla la Comisión ⁽⁷⁾ debe tener en cuenta la necesidad de hacer participar a un número aún mayor de ciudadanos en el esfuerzo que se les pide de conocer dos lenguas vivas además de su lengua materna, adaptando la oferta y suscitando el interés y la motivación con medidas de proximidad concretas, asociando los conocimientos técnicos de las organizaciones de la sociedad civil que ya trabajan sobre el terreno y de los profesionales de los sectores público y privado, facilitando el diálogo social y civil, y cuidando de que las nuevas iniciativas no creen discriminaciones entre los ciudadanos con escasas posibilidades de acceder al intercambio intercultural.**

4.5 La democratización y los aprendizajes informales tal como los promueve la Comisión deben ser objeto de **evaluaciones precisas en el marco del sistema europeo de certificaciones, con el fin de:**

— **medir el impacto de las acciones emprendidas por los Estados miembros, por la Comisión y por las otras partes interesadas, ya sean agentes estatales o no estatales;**

— **poder ser objeto de transferencias y reconocimientos de cualificaciones para los ciudadanos y los trabajadores por cuenta ajena, independientemente de su estatuto.**

4.6 **Asociar concretamente a los entes locales y territoriales en la difusión de la futura oferta pedagógica,** a la medida de las ambiciones manifestadas por la Comisión.

4.7 Dado que las empresas y los trabajadores por cuenta ajena son los primeros afectados por las consideraciones de la Comisión sobre las necesidades económicas de las empresas, conviene que los Estados miembros y la Comisión **inciten a los interlocutores sociales a incluir el tema en el diálogo social**

⁽⁷⁾ Véanse, en particular, COM(2006) 614 final y COM(2007) 558 final.

a fin de examinar juntos los desafíos que plantea y encontrar las mejores soluciones y prácticas adaptadas.

4.8 **La inmersión lingüística, necesaria para practicar una lengua e indisoluble de un aprendizaje consolidado, se debe permitir y fomentar a todos los niveles y para todos los públicos, aunque las necesidades quizá sean mayores para las capas menos expuestas a los intercambios transnacionales,** es decir, las poblaciones menos móviles; además, deberán encontrarse medios concretos y materiales. No se puede obligar a una persona a viajar, pero algunos **tienen menos recursos** que otros. El inglés no es suficiente, y la televisión tampoco.

4.9 En lo que respecta a **las lenguas de los emigrantes,** convendría hacer hincapié en el recurso que constituyen. Son varias las escuelas de pensamiento. Unos consideran que los emigrantes tienen la obligación de aprender la lengua del país de acogida para integrarse, o incluso para acceder al territorio de la UE, mientras que otros piensan que los emigrantes tienen el derecho a conocer la lengua del país que les acoge para poder trabajar, vivir y defender sus derechos, y que las autoridades públicas tienen la responsabilidad de organizar esta formación. En cualquier caso, la distancia es grande entre la teoría y la práctica. Varias experiencias ponen de manifiesto que no se han fomentado todas las buenas prácticas y que, al contrario, muchas asociaciones han perdido las subvenciones que recibían. Hoy en día, el desafío pedagógico que se plantea es considerable, ya que no se aprende de la misma manera a todas las edades. A este respecto, el Comité **se remite a las investigaciones que ilustran el intercambio intercultural que sustenta todo aprendizaje lingüístico ⁽⁸⁾.** El Comité destaca la necesidad de consultar y asociar a todos los profesionales de la enseñanza y la pedagogía, desde el preescolar hasta la educación permanente, pasando por la formación de adultos. Las dos partes más interesadas son los estudiantes y los profesores, incluso para la futura validación de los llamados conocimientos informales ⁽⁹⁾.

4.10 Las lenguas habladas en Europa incluyen las lenguas regionales y nacionales, así como las lenguas habladas por los emigrantes. Es una contribución considerable, y la gestión de la diversidad cultural en Europa se hará en función de dos retos: promoción de la diversidad cultural europea y tolerancia y respeto de los emigrantes. La cohesión social y territorial de la UE no es ya sólo económica o política, sino que en el futuro, y ya desde ahora, es indisoluble de su dimensión cultural.

4.11 Por eso las lenguas de los emigrantes, al igual que **las lenguas maternas de los ciudadanos europeos, deben transmitirse a los descendientes, y teniendo en cuenta que ninguna lengua sobrevive si no se habla, los emigrantes también deberían considerarse como recursos para transmitir o enseñar su lengua materna a quienes deseen diversificar su comunicación.**

⁽⁸⁾ <http://www.newcomersinturkey.com> — El Sr. Nourreddine Erradi ha trabajado durante muchos años para centros de formación de emigrantes en los Países Bajos y ha elaborado material pedagógico destinado a los formadores y asesores políticos en las agencias y los entes territoriales.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen de la Sección de 18.9.2008 sobre el tema «Ceración del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET)», ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE (CESE 1066/2008).

4.12 Esto significa que la sociedad civil europea tiene hoy otras aspiraciones y que no basta con hacerle ver las ventajas que presenta el multilingüismo en un entorno plurilingüe, sino que desea que se reconozcan sus propias iniciativas en las asociaciones y sus necesidades y, sobre todo, que se le asignen recursos para ponerlas en práctica, ya sean de origen público o privado.

4.13 Esto también implica **que los interlocutores sociales acepten tener una visión a largo plazo y definan juntos las cualificaciones requeridas, la enseñanza inicial y a lo largo de toda la vida que debe establecerse y las inversiones públicas y privadas que deben considerarse, al mismo tiempo que velan por mejorar la competitividad de las empresas.**

4.14 **La recomendación anterior cobra su pleno sentido si el aprendizaje de lenguas también se considera una necesidad para la competitividad y el logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.**

4.15 En sus artículos 21 y 22, la Carta de los Derechos Fundamentales dispone que se promueva la diversidad lingüística y se prohíban las discriminaciones por razón de lengua. La Comisión debería **examinar cuáles son los Estados miembros que disponen de una legislación en la materia, recurriendo en caso necesario a la Agencia de los Derechos Fundamentales, y examinar si el hecho de que los Estados miembros tengan regímenes de aplicación diferentes no crea distorsiones y desigualdades de trato entre los ciudadanos europeos, en particular en la movilidad, la contratación, etc.** A tal efecto, convendrá distinguir dos niveles de pertinencia: por una parte, el grado de conocimiento lingüístico necesario para el ejercicio de las funciones vinculadas al empleo ocupado (contacto con el público o con clientes extranjeros) y, por otra, la transmisión de las consignas necesarias para el ejercicio de las funciones en la lengua de quien las realiza.

4.16 Por lo que se refiere especialmente a esta aplicación, el Comité seguirá de cerca lo que proponga la Comisión en la estrategia que presentará en septiembre de 2008, y los progresos con respecto a su estrategia anterior.

4.17 En cuanto a los derechos culturales de los ciudadanos europeos y de los residentes no europeos y la cooperación exte-

rior de la UE, la Comisión quizá debería **basarse en el convenio de la UNESCO sobre la diversidad, proponiendo directrices que extraigan las consecuencias de su ratificación por los Estados miembros para Europa, en concertación con las asociaciones y ONG ya activas en el ámbito cultural.**

4.18 Los interlocutores sociales promueven la movilidad, y muchos empresarios, trabajadores y autoridades públicas, entre las que figura la Comisión, la consideran una panacea contra el desempleo y la escasez de mano de obra. No se hace suficiente hincapié en el obstáculo lingüístico. Mencionemos las dificultades para compaginar, en el marco de una formación permanente, una formación profesional con objetivos en materia lingüística, o la imposibilidad, para los padres que se desplazan por motivos profesionales, de inscribir a sus hijos en las escuelas de su elección, como sucede por ejemplo con la población romaní en varios países de Europa y algunos grupos de italianos en Alemania. La Comisión no debería confiar únicamente en los Estados miembros, sino que debería introducir una solicitud de información en casos de discriminación por razón de lengua en las escuelas entre niños de nacionalidades europeas.

4.19 También hay que señalar las dificultades que afrontan las administraciones de los Estados miembros a la hora de aplicar la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, así como los interlocutores sociales, por cuestiones de comprensión sobre el terreno que no han sido descuidadas por la Comisión, pero que se deberían haber concertado debidamente con las distintas partes (Comisión, Estados miembros, interlocutores sociales, entes locales, nacionales, servicios de empleo, etc.) como ya hemos señalado antes ⁽¹⁰⁾.

4.20 Por último, cabe pensar en los recursos del régimen lingüístico de las instituciones más allá de la comunicación institucional oficial: el Comité observa que la cuestión sigue siendo difícil, ya que un gran número de documentos públicos no se traduce, lo que plantea una vez más la cuestión de los medios. Se pueden citar, a modo de ejemplo, las páginas que siguen a las páginas principales de los sitios web de las instituciones europeas, en particular las del Consejo Europeo o de la Presidencia de la UE.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE de 29.5.2008 sobre el tema «Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios: sacar el mayor partido posible de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores», ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE (DO C 224 de 30.8.2008).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada»

(2009/C 77/26)

El 18 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Tener en cuenta las necesidades de 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 11 de septiembre de 2008 (ponente: Sra. HEINISCH).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 106 votos a favor, 32 en contra y 20 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 Motivación

1.1.1 El cambio demográfico en Europa está caracterizado por el creciente porcentaje de personas de edad avanzada, al tiempo que disminuye el conjunto de la población ⁽¹⁾. El Consejo se ha pronunciado repetidas veces sobre el tema del envejecimiento. Este proceso se discurre de manera muy diferente en función de las regiones. Por ello, la Unión Europea debe hacer frente a grandes retos sociales ⁽²⁾. La Comisión aprobará para finales de 2008 una Comunicación, en la que se presentarán propuestas sobre cómo tener en cuenta de manera más adecuada con el apoyo de los Fondos Estructurales las necesidades de una población que envejece.

1.1.2 Objetivo prioritario del presente dictamen es reconocer y valorar a las personas de edad avanzada, prevenir su discriminación y garantizar su dignidad. Es preciso tener en cuenta que las personas de edad avanzada no constituyen un grupo homogéneo en cuanto a capacidades, seguridad financiera o necesidades de asistencia médica o social, de modo que las políticas y servicios deben reflejar el hecho de que una solución única para todos o la segmentación por tramos de edad no son adecuadas.

1.1.3 Por lo tanto, el dictamen abarca todas las cuestiones que afectan a las personas desde el momento de la jubilación oficial hasta que llegan a una edad muy avanzada. Naturalmente, esto incluye —aunque no se mencione expresamente— tanto a hombres como a mujeres, personas discapacitadas de edad avanzada y personas procedentes de la emigración.

1.1.4 No se examinan los temas «trabajadores de más edad» y «personas de edad avanzada, dependientes, que necesitan asistencia», puesto que sobre ellos ya se han elaborado numerosas

propuestas ⁽³⁾. No obstante, el CESE destaca la importancia que tiene el enfoque basado en el «ciclo de vida» para una sociedad que envejece, a fin de prevenir la discriminación y los estereotipos, así como la necesidad de formular políticas integradas que abarquen a todas las generaciones.

1.1.5 Para que las personas de edad avanzada sigan participando en la vida social y lleven una vida digna es esencial que disfruten de seguridad financiera y tengan acceso voluntario a las oportunidades de realizar actividades útiles, incluido el aprendizaje permanente, el empleo y el trabajo voluntario y el uso de las nuevas tecnologías. Además, el transporte, la energía, la vivienda y la asistencia sanitaria deben estar disponibles, poder costearse y ser accesibles.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 A fin de garantizar al número creciente de personas de edad avanzada, tanto de las zonas urbanas como de las zonas rurales, unas condiciones de vida viables y abrir nuevos áreas de empleo, el Comité pide que se adopten las medidas siguientes:

- elaboración periódica de **informes de situación** nacionales y regionales;
- **recopilación y difusión de ejemplos de buenas prácticas** de los Estados miembros;
- promoción de una **nueva imagen de la vejez**, que reconozca la aportación de las personas de edad avanzada (incluidos los inmigrantes de ambos sexos) y la dignidad de la vejez en la política, la economía y la sociedad;
- organización periódica de **campañas en medios de comunicación sobre el «envejecimiento activo»**;

⁽¹⁾ Véase, por ejemplo, el documento informativo de la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, CES 930/99 fin; SEC(2007) 638 Commission Staff Working Document «Europe's Demographic Future: Facts and Figures».

⁽²⁾ Véase COM(2006) 571 final, de 12 de octubre de 2006; SEC(2007) 638; Comité de Política Económica de la Comisión Europea (DG ECFIN): Informe especial nº 1/2006, The impact of ageing and public expenditure.

⁽³⁾ Véanse, entre otros, el Dictamen CESE de 16.12.2004 sobre el tema «Estrategias/Retrasar la edad de salida del mercado de trabajo», ponente: Sr. DANTIN (DO C 157 de 28.6.2005); Dictamen CESE de 28.10.2004 sobre el tema «Salud y asistencia sanitaria de las personas de edad avanzada», ponente: Sr. BRAGHIN (DO C 120 de 20.5.2005); Dictamen CESE de 26.9.2007 sobre el tema «Los derechos del paciente», ponente: Sr. BOUIS (DO C 10 de 15.1.2008); Dictamen CESE de 24.10.2007 sobre el tema «Malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada», ponente: Sra. HEINISCH (DO C 44 de 16.2.2008); Dictamen CESE de 13.3.2008 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», ponente: Sra. KLASNIC (DO C 204 de 9.8.2008).

- **adopción de medidas** sobre todo en los ámbitos de los servicios de interés general, las infraestructuras, el suministro de bienes y servicios, la financiación, la vivienda, los servicios de asistencia sanitaria, la organización del final de la vida y la participación en la vida social.

Destinatarios: **Estados miembros, Parlamento Europeo, Comité de las Regiones, Comité Económico y Social Europeo.**

- Creación de un **grupo de expertos «Envejecimiento»**, complementario en el marco del Grupo de alto nivel sobre cuestiones demográficas ⁽⁴⁾ de la Comisión Europea;
- establecimiento de **una alianza europea «Vivir en la vejez»**, según el modelo de la «Alianza Europea de las Familias» ⁽⁵⁾, que, entre otras actividades, organiza seminarios y conferencias europeas;
- creación de un **Centro europeo de estudios sobre el envejecimiento** que se ocupe del tratamiento, síntesis e intercambio de los conocimientos existentes, la determinación de nuevas necesidades en investigación y el correspondiente fomento de la investigación;
- creación de un **eje interdisciplinario «Envejecimiento»** con un presupuesto propio en el Octavo Programa Marco de Investigación;
- establecimiento de un **portal Internet europeo** que contenga información de todas las direcciones generales sobre medidas que afecten a las personas mayores y que sea accesible al público;
- establecimiento de un **portal Internet nacional, regional y local**, en conjunción con el portal Internet europeo;
- apoyar la creación de un **Fondo Demográfico** ⁽⁶⁾, en el marco de los Fondos Estructurales, para compensar financieramente a las regiones que luchan activamente contra el cambio demográfico (por ejemplo, mediante una política familiar activa);
- **inclusión de nuevas prioridades en el Programa de aprendizaje permanente** con miras a la formación de orientadores para la transición entre las diferentes fases de la vida.

Destinatarios: **Presidencias del Consejo de la UE; Parlamento Europeo, Comisión Europea.**

1.2.2 Para lograrlo, deberá aplicarse un planteamiento de gestión sostenible, capaz de contribuir al mismo tiempo a la aplicación de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

⁽⁴⁾ Decisión de la Comisión 2007/397/CE.

⁽⁵⁾ Véase http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_de.html.

⁽⁶⁾ Véase el punto 4.5.2 del Dictamen CESE de 13.12.2007, sobre el tema «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social», ponente: Sr. DERRUINE (DO C 120 de 16.5.2008).

2. Observaciones generales

2.1 El presente dictamen exploratorio se centra en la necesidad de actuación que existe en las regiones europeas en lo relativo a este tema. En todos los países es necesaria ⁽⁷⁾ una redistribución de los recursos disponibles, lo que va unido a elevadas cargas para los ciudadanos europeos, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Al mismo tiempo se plantean importantes necesidades de adaptación para las infraestructuras locales ⁽⁸⁾. Es especialmente necesario crear conceptos innovadores e integradores para lograr que las regiones y los municipios sean «compatibles con la demografía».

3. Los ámbitos con necesidades de actuación

Para que las personas de edad avanzada puedan tener una vida asegurada, saludable y activa deben cumplirse varias condiciones fundamentales. Cabe citar las siguientes:

3.1 Servicios de interés general

3.1.1 Los servicios de interés general son una condición básica del respeto de la dignidad humana y garantizan el derecho de todo ciudadano a una amplia salvaguardia de los derechos fundamentales. Contribuyen al ejercicio efectivo de los derechos de la ciudadanía. Los servicios de interés general, entre otros, están relacionados en concreto con la ordenación del territorio y el medio ambiente, en particular con las infraestructuras locales ⁽⁹⁾. En razón de la disminución de la población, especialmente en las zonas rurales ⁽¹⁰⁾, en el futuro algunos servicios fundamentales dejarán de prestarse o no serán asequibles por motivos económicos, se suprimirán completamente o no responderán a las necesidades cambiantes. Se trata en este contexto de garantizar respectivamente los fundamentos básicos del bienestar de toda la población y su acceso a los servicios, teniendo específicamente en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada y necesitadas de cuidados. Se trata de los siguientes:

- suministro de energía, en particular electricidad, gas y calefacción;
- servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado, gestión de residuos y prevención de residuos;
- seguridad y limpieza de los espacios públicos;
- administración pública y servicios públicos.

⁽⁷⁾ Véanse el Dictamen CESE de 14.3.2007, sobre el tema «El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población», ponente: Sra. FLORIO (DO C 161 de 13.7.2007) y el Dictamen CESE de 15.9.2004 sobre el tema «Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos», ponente: Sra. HEINISCH (DO C 74 de 23.3.2005).

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen CESE de 14.2.2008 sobre el tema «Los servicios de interés general», ponente: Sr. HENCKS (DO C 162 de 25.6.2008);

⁽⁹⁾ Véanse el Dictamen CESE de 18.1.2007 sobre el tema «Políticas estructurales y cohesión», ponente: Sr. DERRUINE (DO C 93 de 27.4.2007) y Dictamen CESE de 25.4.2007 sobre el tema «Agenda Territorial», ponente: Sr. PARIZA (DO C 168 de 20.7.2007).

⁽¹⁰⁾ Por ejemplo, en las regiones rurales de Francia, España y Portugal, en Alemania del Este, algunas regiones del Este de Europa y regiones rurales periféricas de Suecia y Finlandia; véase «The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration», ESPON project 1.1.4, Final report 2002.

3.1.2 Infraestructuras de transporte, suministro de productos e instalaciones de prestación de servicios para satisfacer las necesidades cotidianas

La independencia y la movilidad son condiciones fundamentales para la calidad de vida y el mantenimiento de la actividad durante la vejez ⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾. Para ello es necesario:

- accesibilidad sin obstáculos y proximidad de comercios que suministren productos asequibles para satisfacer las necesidades cotidianas y servicios importantes como correos, bancos, farmacias, cementerios, edificios e instituciones públicos, en particular los lugares donde los municipios ofrecen actividades de participación en la vida social (por ejemplo, oficinas de la administración, oficinas de atención al ciudadano, centros de asesoramiento, etc.);
- disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de los medios de transporte público;
- garantía de facilidades de transporte, en particular en las regiones con escasa densidad de población;
- disponibilidad y accesibilidad a los espacios públicos (aceras, lugares para sentarse, alumbrado en las calles, seguridad vial, etc.).

3.1.3 Vivienda

La actual oferta de vivienda puede que no satisfaga las necesidades de una población europea que envejece si se hace hincapié en mantener la autonomía en el propio hogar. El diseño y las normas de las viviendas de nueva construcción deben tener en cuenta la disminución de las capacidades físicas, sensoriales o cognitivas y utilizar sistemas de eficiencia energética y tecnológica que permitan mantener la autonomía (por ejemplo, Ambient Assisted Living). Este enfoque también sería beneficioso para todas las generaciones.

Las autoridades de los Estados miembros responsables de satisfacer las necesidades en materia de vivienda deberían garantizar la prestación de servicios para ayudar a adaptar las viviendas existentes, así como el fomento de nuevos conceptos de diseño de viviendas y de viviendas comunitarias que incluyan las medidas financieras y jurídicas adecuadas.

3.1.4 Servicios de asistencia sanitaria

Cuando se va envejeciendo disponer de una asistencia sanitaria de confianza, cercana al domicilio y adecuada a la edad es un elemento cada vez más importante ⁽¹³⁾. Estos servicios de

⁽¹¹⁾ Véase Dictamen CESE de 29.5.2008 sobre el tema «Libro Verde: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana», ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER, coponente: Sr. BARBADILLO LÓPEZ (DO C 224, de 30.8.2008); el dictamen de AGE (The European Older People's Platform: «La plataforma europea para las personas de edad avanzada») sobre este Libro Verde (COM(2007) 551 final), (http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm), o Mollenkopf, Marcellini, Ruoppila y otros (Eds.) (2005). «Enhancing mobility in later life — Personal coping, environmental resources, and technical support» Amsterdam: IOS Press.

⁽¹²⁾ Se pueden encontrar ejemplos de medidas complementarias para la conservación de la independencia, entre otros, en Francia (Hautes Corbières; CG VAL de Marne; Francia — discours colloque ANDASS), en Alemania (Beispiele Berlin und Frankfurt/Main), y el Reino Unido (Newcastle).

⁽¹³⁾ Véase, por ejemplo, la publicación de la DG SANCO «Healthy Ageing: keystone for a sustainable Europe» (http://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/docs/healthy_ageing_en.pdf).

asistencia se hallan seriamente amenazados en las regiones rurales remotas o escasamente pobladas debido al continuado descenso de la población, unido al envejecimiento de los médicos que todavía siguen activos en estas zonas. Existe una necesidad urgente de seguir desarrollando un sistema amplio de asistencia sanitaria, con una red territorial sólida. Entre estos servicios cabe citar [habida cuenta del respeto de los derechos de las personas de edad avanzada como pacientes ⁽¹⁴⁾]:

- asistencia médica, especialmente geriátrica y rehabilitación prestada por médicos y empresas especializados en gerontología y geriatría;
- servicios de asistencia a domicilio, así como servicios de asistencia simples prestados por servicios externos de proximidad;
- servicios de cuidados paliativos y de ayuda psicológica a las familias;
- información específica y asesoramiento sobre los derechos de los pacientes y las posibilidades de ayuda;
- servicios de información y asesoramiento, así como instalaciones e incentivos que fomenten la prevención (práctica de una alimentación sana, ejercicio físico, prevención de caídas y un estilo de vida saludable que se vea recompensado);
- ayudas y sistemas técnicos de apoyo que no reemplacen la asistencia personal (véase el apartado «nuevas tecnologías»);
- promoción o creación de sistemas de apoyo social de carácter formal e informal, que incluyan oficinas de atención ciudadana y centros de asesoramiento, grupos de autoayuda y de familiares que atiendan a personas de edad avanzada, así como ayudas de proximidad.

En el ámbito de estas últimas posibilidades de ayuda se dispone de modelos contrastados en los diferentes Estados miembros ⁽¹⁵⁾.

3.2 Disposiciones para situaciones de emergencia y para un final de vida digno

3.2.1 Situaciones de emergencia

En el caso de que se produzcan situaciones de emergencia, como inundaciones, largos periodos de calor o catástrofes, deberán adoptarse disposiciones para que pueda socorrerse a tiempo a las personas de edad avanzada que no estén en condiciones de valerse por sí mismas.

⁽¹⁴⁾ Véanse los dictámenes CESE 1447/2004; 1465/2007; 1256/2007; y 501/2008 en la nota a pie de página 3.

⁽¹⁵⁾ Ejemplo de Finlandia: «Preventive work in Jyväskylä» — Finland.ppt; ejemplo en Francia: Poitiers.pdf; Strasbourg.pdf; Le Guide de l'Aidant Familial.

3.2.2 Cuestiones relacionadas con el final de la vida

La configuración de la etapa final de la vida es objeto de controversia y en cada Estado miembro está sujeta a reglamentaciones diferentes (eutanasia activa y pasiva). Debe crearse seguridad jurídica en este ámbito, para que los deseos de las personas mayores puedan tenerse en cuenta en caso de disminución de sus facultades cognitivas y por lo que respecta a la utilización de medios para prolongar la vida. Las disposiciones de los pacientes pueden ser un medio, aunque deberá garantizarse la protección de las personas especialmente frágiles. A este respecto un importante papel corresponde a la medicina paliativa y la asistencia a enfermos terminales. En resumen, la dignidad debe ser la línea de actuación determinante.

La implantación de un marco que incite a los Estados miembros a establecer en sus legislaciones medidas que creen la seguridad jurídica necesaria para preparar con serenidad el final de la vida es actualmente necesaria en una Unión que cuenta con un 25 % de población mayor de sesenta años.

Por lo tanto, el CESE insta a que se entable un debate entre los Estados miembros sobre el potencial que representa la creación de un marco para los asuntos relacionados con el final de la vida que pueda dar lugar al desarrollo de medidas jurídicas en los Estados miembros.

3.3 Integración social y participación en la sociedad

La integración social y la participación en la sociedad son necesidades básicas del ser humano que afectan a muchos aspectos de la vida de las personas mayores. Entre los aspectos más importantes cabe citar las relaciones familiares y de amistad, la participación en la vida laboral activa, el compromiso voluntario y una ocupación con sentido, así como la formación a lo largo de toda la vida y la participación en la sociedad y en la cultura.

3.3.1 Integración social a través de las relaciones familiares y de amistad

El entorno social de las personas de edad avanzada se modifica radicalmente ⁽¹⁶⁾. Aumenta el número de personas de edad avanzada que viven sin compañía. En las grandes ciudades este porcentaje se eleva a veces al 50 % de los hogares. Por consiguiente, son necesarias medidas de política social e innovaciones de naturaleza organizativa y tecnológica que

- apoyen las redes familiares y no familiares ⁽¹⁷⁾ a través de medidas pertinentes en el ámbito de la conciliación de la vida profesional y familiar de los cuidadores de las personas mayores.

⁽¹⁶⁾ Véanse el Dictamen CESE de 15.9.2004 sobre el tema «Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos», ponente: Sra. HEINISCH (DO C 74 de 23.3.2005); también el Dictamen CESE de 16.12.2004 sobre el tema «Relaciones entre generaciones», ponente: Sr. BLOCH-LAINÉ (DO C 157 de 28.6.2005); Dictamen CESE de 14.3.2007 sobre el tema «La familia y la evolución demográfica», ponente: Sr. BUFFETAUT (DO C 161 de 13.7.2007); Dictamen CESE de 11.7.2007 sobre el tema «El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada», ponente: Sr. CLEVER (DO C 256 de 27.10.2007) y el Dictamen CESE de 13.12.2007 sobre el tema «Promover la solidaridad entre las generaciones», ponente: Sr. JAHIER (DO C 120 de 16.5.2008).

⁽¹⁷⁾ Véanse, por ejemplo, las actividades de la asociación flamenca VVSG (VVSG-Vergrijzing-GRV-2006.pdf) y la asociación sueca *Association of Local Authorities and Regions* (Sweden — care for the elderly in Sweden today.pdf).

- Sobre este punto, el CESE toma nota de los trabajos que están realizando tanto la Comisión, en el marco de la Agenda Social renovada, como los interlocutores sociales europeos por lo que respecta a dicha conciliación de la vida profesional y familiar.
- contribuyan a las actividades intergeneracionales ⁽¹⁸⁾,
- fomenten de forma general las iniciativas propias y el compromiso cívico, y
- fomenten viviendas en las que convivan varias generaciones.

3.3.2 Integración y participación a través del desempeño de una ocupación con sentido

La integración social y la participación en la sociedad pueden adoptar la forma tanto de participación en la vida activa como de realización de actividades voluntarias. Para facilitar una vida socialmente activa lo más larga posible existen necesidades de actuación en ambos ámbitos:

3.3.2.1 Participación en la vida activa

Para hacer posible a aquellos que lo deseen tras su jubilación un tipo de participación social mediante un trabajo (véase para este grupo el punto 1.1.3.) por cualesquiera motivos, sean económicos o de realización profesional, podrían preverse medidas tales como:

- de acuerdo con la Directiva sobre igualdad de trato en el empleo ⁽¹⁹⁾, debería flexibilizarse el paso de la vida activa a la jubilación. Deberían adaptarse en consecuencia los sistemas de jubilación y la fiscalidad en el marco de un concepto de empleo que abarque a todas las generaciones de adultos ⁽²⁰⁾; y que garantice el respeto del principio de igualdad retributiva. En principio, los límites de edad deberían establecerse en los Estados miembros sólo como derecho a poner fin a la actividad laboral, y no como prohibición de seguir trabajando con carácter voluntario,
- una concepción de los puestos de trabajo y del entorno de trabajo que sea adecuada para las personas de más edad, incluida la mejora de las exigencias físicas, la salud y la seguridad del puesto de trabajo y la regulación de los ritmos y la organización del trabajo,
- la utilización, y de ser necesario, la adaptación de las técnicas de apoyo a los procesos de trabajo,

⁽¹⁸⁾ Véase, por ejemplo, el programa piloto de BMFSFJ «Generationsübergreifende Freiwilligendienste».

⁽¹⁹⁾ Directiva 2000/78/CE.

⁽²⁰⁾ El ejemplo de Finlandia muestra cómo gracias a incentivos positivos (en lugar de penalizaciones económicas) y límites de edad flexibles (entre 63 y 68 años) es posible organizar la jubilación de acuerdo con las propias necesidades o una permanencia más larga en la vida activa.

- la eliminación de posibles obstáculos y el fomento de nuevas modalidades de contrato relacionadas con este período específico de transición entre vida anterior y posterior a la jubilación, dotadas de seguridad jurídica para que no creen nuevas situaciones de precariedad,
- un cambio de cultura de las empresas en favor de una estrategia de empleo integral que fomente las capacidades individuales independientemente de la edad ⁽²¹⁾.

3.3.2.2 Participación a través del compromiso voluntario y una ocupación con sentido

Para, por un lado, valorizar el potencial de las personas de edad avanzada y, simultáneamente, proporcionarles una tarea con sentido que se corresponda con sus múltiples capacidades, son necesarias las siguientes medidas:

- recopilación y protección de los conocimientos y las experiencias, incluidas las habilidades sociales y las capacidades artesanales y artísticas;
- fomento de formas innovadoras de transferencia de conocimientos, incluido el apoyo a otras generaciones ⁽²²⁾;
- posibilidades flexibles de transición entre la vida activa y la jubilación o una combinación de los compromisos profesionales y las tareas benévolas sin pérdidas económicas, y con carácter voluntario;
- apoyo al compromiso voluntario no retribuido ⁽²³⁾ mediante la formación permanente y la participación en proyectos locales e suprarregionales;
- una actitud abierta por parte de las instituciones para permitir una colaboración voluntaria más intensa de las personas de edad avanzada, sin que ello sustituya a los puestos de trabajo remunerados.

3.4 Formación y participación en la sociedad

La condición fundamental para la participación en la sociedad y el compromiso activo de las personas de edad avanzada es la educación o el aprendizaje permanente y la participación en actividades que respondan a unas necesidades. Para ello es necesario que en el nivel suprarregional, regional y local se lleve a cabo una adaptación de las ofertas:

- ofertas de aprendizaje a lo largo de toda la vida, para mantener la capacidad de rendimiento de los trabajadores de edad avanzada; a este respecto, se pide a las empresas que hagan posible y apoyen las medidas correspondientes; al mismo tiempo deben establecerse incentivos (por ejemplo, de carácter fiscal);

⁽²¹⁾ Véase, por ejemplo, Naegele, G. & Walker, A. (2006): A guide to good practice in age management. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín.

⁽²²⁾ El FSE financió, por ejemplo, un proyecto en el Reino Unido que ofrece a antiguos gestores de empresa de más de 50 años la oportunidad de asesorar y asistir a colegas jóvenes y posgraduados en más de 200 PYME.

⁽²³⁾ Véase Dictamen CESE de 13.12.2006 sobre el tema «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», ponente: Sra. KOLLER (DO C 325 de 30.12.2006).

- ofertas de formación permanente de carácter general ⁽²⁴⁾ en todas las etapas de la vida y en todos los niveles (desde ofertas del nivel más básico hasta la formación universitaria)
- evaluación y garantía de la calidad de las ofertas de formación;
- reconocimiento de las titulaciones de formación, cualificaciones y competencias ⁽²⁵⁾ adquiridas también a edad avanzada en toda la UE para facilitar la movilidad transfronteriza ⁽²⁶⁾, así como la valoración de los conocimientos adquiridos de manera no formal;
- ofertas de formación para prepararse a la jubilación;
- formación destinada a orientadores que puedan preparar a las personas para la transición entre las diferentes fases de la vida ⁽²⁷⁾;
- aprendizaje intergeneracional en lugar de un aprendizaje por separado para las personas mayores (dar y recibir recíprocamente);
- ofertas de formación relacionadas con el compromiso intergeneracional (por ejemplo, servicios de abuelos);
- ofertas de formación sobre cuestiones financieras y jurídicas básicas ⁽²⁸⁾ (para salvaguardar los intereses de las personas de edad avanzada, en particular también en el comercio en línea);
- oferta de formación sobre las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación;
- accesibilidad y asequibilidad de las posibilidades de información (periódico, radio, televisión, Internet);
- ofertas deportivas específicas que se adapten a las diferentes capacidades e intereses;
- ofertas de tiempo libre y turismo ⁽²⁹⁾, teniendo en cuenta las necesidades culturales específicas ⁽³⁰⁾.

3.5 Las personas de edad avanzada como consumidores

Las personas de edad avanzada tienen múltiples necesidades, tanto las relacionadas con el suministro de los productos necesarios para satisfacer las necesidades cotidianas (véase punto 3.1.2) y los bienes de consumo de larga duración, como las relativas a las ayudas técnicas y los sistemas de asistencia (véase punto 3.6) y servicios de todo tipo, lo que debería abrir nuevas perspectivas de empleo a los más jóvenes.

⁽²⁴⁾ Véanse el Dictamen CESE de 9.2.2005 sobre el tema «Programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente», ponente: Sr. KORYFIDIS (DO C 221 de 8.9.2005); Dictamen CESE de 18.5.2006 sobre el tema «Competencias clave para el aprendizaje permanente» ponente: Sra. HERCZOG (DO C 195 de 18.8.2006); Dictamen CESE de 30.5.2007 sobre el tema «Aprendizaje permanente», ponente: Sr. RODRÍGUEZ (DO C 175 de 27.7.2007); Dictamen CESE de 13.3.2008 sobre el tema «Aprendizaje de adultos», ponente: Sra. HEINISCH (DO C 204 de 9.8.2008).

⁽²⁵⁾ Esto se llevará a cabo sin perjuicio de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

⁽²⁶⁾ Por ejemplo, mediante un período de prácticas o de voluntariado para las personas de edad avanzada.

⁽²⁷⁾ Como modelo al respecto puede citarse el proyecto «Transition — Ausbildung zum/zur Übergangsbegleiter/in für frühkindliche Bildungsprozesse» en el marco del programa Socrates y Grundtvig (<http://www.elternverein-bw.de>).

⁽²⁸⁾ Véase la Comunicación «Educación financiera» (COM(2007) 808 final) de 18.12.2007, p. 8.

⁽²⁹⁾ Véase, por ejemplo, el proyecto «Travelagents» (www.travelagentsproject.org).

⁽³⁰⁾ Véase al respecto, por ejemplo, el proyecto «AAMEE» (<http://www.aamee.eu/>).

Las condiciones para ello son las siguientes:

- la concepción general de los productos según los principios del «diseño universal» o «diseño para todos»⁽³¹⁾, incluida información legible y comprensible sobre bienes de consumo;
- prevención de la discriminación por motivos de edad y discapacidad en lo que se refiere al acceso a los servicios, en particular a los servicios financieros⁽³²⁾;
- aplicación de los derechos de los consumidores también en el caso de las personas de edad avanzada;
- el perfil de los inmigrantes jubilados ha cambiado con los años. Muchos de ellos se encuentran con escasos recursos en la jubilación, y puede que muchos se hallen necesitados de asistencia sanitaria y social que los actuales sistemas de asistencia sanitaria y protección social no cubren suficientemente. Los inmigrantes jubilados se encuentran ante un vacío en cuanto a las prestaciones de ámbito nacional que ya no cubre su país de origen ni tampoco cubrirá el país de acogida. Es necesario que se genere un debate más amplio y una mayor comprensión de este problema en toda la UE para que se pueda producir un cambio, adecuado a escala europea y beneficioso para los ciudadanos.

3.6 Acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC)

En los ámbitos de la vivienda, la salud, la participación en la sociedad y la formación, así como por lo que se refiere al acceso a la administración pública electrónica, la utilización de las nuevas tecnologías se ha convertido en una condición cada vez más necesaria para poder llevar una vida activa e independiente en la vejez. Esto es válido tanto para los servicios de interés general destinados a las propias personas de edad avanzada como para las actividades afines de desarrollo económico a nivel regional y suprarregional⁽³³⁾. Para ello es fundamental:

- trabajar desde una fase muy temprana en los programas informáticos para lograr una accesibilidad máxima y en los soportes físicos para una utilización óptima de las posibilidades de las máquinas por aquellos que (ya) no están familiarizados con ellas;
- disponibilidad y accesibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación, incluidos los sistemas de *Ambient*

⁽³¹⁾ Véase al respecto la Red Europea de Diseño para Todos y Accesibilidad Electrónica (EDeAN; <http://www.edean.org/>).

⁽³²⁾ Así, por ejemplo, la concesión de créditos de pequeña cuantía podría revelarse útil para hacer posible que las personas de edad avanzada, cuando vayan a concluir un contrato de trabajo o en caso de desempleo, dispusieran de una base para desarrollar una actividad autónoma.

⁽³³⁾ Véase el Dictamen CESE de 29.5.2008 sobre el tema «Personas mayores — Nuevas TIC», ponente: Sra. DARMANIN (DO C 224 de 30.8.2008); el Informe del Parlamento Europeo RR\39694EN.doc, PE396.494v03-00; Malanowski, N., Öczivelek, R. y Cabrera, M.: «Active Ageing and Independent Living Services: The Role of Information and Communication Technology». JRC Scientific and Technical Report, EUR 2346 EN- 2008.

Assisted Living, las tecnologías de ciberaprendizaje, ciber salud, ciberasistencia y ciberrehabilitación, Las tecnologías pueden servir de apoyo sin suplantar los contactos personales⁽³⁴⁾;

- simplificación del acceso y manejo de los correspondientes equipos técnicos y redes, habida cuenta de la creciente complejidad de los sistemas y adaptación a las necesidades especiales de las personas mayores (por ejemplo, problemas visuales, limitaciones sensoriales);
- tener en cuenta las necesidades de los consumidores de edad avanzada y medidas encaminadas a incitarles a que utilicen dichos equipos;
- participación de todos los interesados y toma en consideración de los aspectos éticos y jurídicos, en particular si se recurre a sistemas de vigilancia electrónicos en caso de enfermedades degenerativas;
- medidas de acompañamiento, como servicios integrados de asesoramiento, instalación y mantenimiento, así como servicios sociales;
- toma en consideración de las transformaciones derivadas de los cambios sociales y de las nuevas experiencias e intereses de las generaciones siguientes.

3.7 Protección económica

Es importante lograr que los Estados miembros creen las condiciones necesarias para la seguridad de la existencia y, por lo tanto, para la dignidad de las personas de edad avanzada, contribuyan o no a la vida social, y durante toda su jubilación.

Debido a los cambios estructurales, las reformas actuales de los sistemas de pensiones y de seguridad social y el incremento del coste de la vida, al tiempo que se reduce el poder adquisitivo, aumenta el porcentaje de personas amenazadas por la pobreza en la vejez. Ante todo, las mujeres de edad avanzada y los trabajadores que han pasado por largas fases de desempleo viven en algunos Estados miembros en la pobreza.

Para preservar la sostenibilidad de los sistemas de protección social, los Estados miembros deben alentar a las personas que aún ejercen una actividad profesional a recurrir a la previsión colectiva o individual, y a velar por la solvencia de los agentes privados que operan en este ámbito. Además, deben garantizar a todos unos ingresos mínimos que permitan a toda persona de edad avanzada una vida digna, con independencia de los problemas encontrados en sus vidas.

⁽³⁴⁾ A este respecto, véase «Envejecer mejor en la sociedad de la información» (COM(2007) 332 final.), el programa *Ambient Assisted Living Joint Research Programm* (<http://www.aal-europe.eu/>), las actividades de investigación del 7º Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico (2007-2013) (http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm) y «Seniorwatch 2 — Assessment of the Senior Market for ICT, Progress and Developments» (http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/research/ageing/index_en.htm).

4. Observaciones particulares y recomendaciones

Para crear una sólida base en la que puedan apoyarse las necesarias estrategias de reestructuración e innovación, el Comité propone las siguientes medidas, tanto en el nivel de los Estados miembros como en el nivel europeo:

4.1 Medidas en el nivel de los Estados miembros

4.1.1 Elaboración de informes de situación nacionales y regionales

Es necesario realizar, en primer lugar, un análisis preciso de las situaciones regionales respectivas. El Comité pide a la Comisión que encargue la elaboración periódica de los correspondientes informes de situación a cada uno de los Estados miembros de la UE y que en ellos se incluyan datos sobre el potencial de actividad de las personas de edad avanzada.

4.1.2 Provisión y difusión de material informativo

El Comité considera fundamental que se ponga a disposición de los especialistas, del público interesado y de las propias personas de edad avanzada toda la información pertinente, los conocimientos y las experiencias existentes, incluidos los resultados actuales de la investigación y conocimientos más recientes. En particular, debe mejorar la difusión de los resultados de la investigación entre los científicos, los políticos y los usuarios (las personas de edad avanzada y sus representantes).

4.1.3 Tratamiento y articulación de las experiencias existentes en los Estados miembros

El Comité pide que se recopilen estas experiencias contrastadas a nivel regional, se comparen y se analice su capacidad de articulación con otros ámbitos y su potencial de transferencia a otras regiones. El objetivo será recopilar ejemplos de mejores prácticas para ponerlos a disposición ⁽³⁵⁾.

4.1.4 Promoción de una nueva imagen de la vejez

En una sociedad que envejece las personas no pueden seguir siendo consideradas «inactivas» en cuanto abandonan la vida profesional. A este respecto es preciso un cambio de mentalidad en todos los niveles (política, economía, sociedad). Las ciudades y regiones están especialmente bien situadas para poner en marcha periódicamente **campañas de promoción del «envejecimiento activo»**.

4.1.5 El Comité propone el lanzamiento de una **campaña europea en los medios de comunicación**, que contribuya a modelar una imagen de la vejez en la que se reconozcan la aportación de las personas de edad avanzada (incluidos los inmigrantes mayores de ambos sexos) a la vida social y la dignidad de la vejez.

⁽³⁵⁾ Por ejemplo, en Gales, basándose en la experiencia del Defensor del Menor, se ha instituido legalmente la figura del Defensor de las Personas de Edad Avanzada, responsable de efectuar el seguimiento de la política y la legislación al respecto, así como de fomentar y encargar proyectos de investigación.

4.2 Medidas en el nivel europeo

4.2.1 **Creación de un grupo de expertos «Envejecimiento»** complementario en el marco del Grupo de alto nivel sobre cuestiones demográficas en la Comisión Europea.

4.2.2 **Establecimiento de una alianza europea «Vivir activamente la vejez»**, similar a la «Alianza Europea de las Familias» ⁽³⁶⁾, con el objetivo de impulsar el envejecimiento activo mediante un intercambio de experiencias entre los Estados miembros y fomentar la colaboración y el aprendizaje mutuo en la Unión Europea. Tal alianza estaría en una posición óptima para organizar seminarios y conferencias europeas.

4.2.3 Creación de un Centro europeo de estudios sobre el envejecimiento

Basándose en los informes de situación y las experiencias se podrán deducir las necesidades de investigación que siguen existiendo sobre determinados aspectos de contenido y sobre las particularidades regionales ⁽³⁷⁾. También será preciso realizar una síntesis de los resultados de los programas marco de investigación y de los datos estadísticos obtenidos hasta la fecha y darles una difusión más amplia e integrarlos en las medidas políticas y prácticas ⁽³⁸⁾. Para recopilar, integrar y efectuar el seguimiento de los datos estadísticos y otras informaciones disponibles, sería especialmente apropiado crear un Centro europeo de estudios sobre el envejecimiento con arreglo al modelo del «National Institute on Ageing» de los Estados Unidos.

4.2.4 Creación de un eje interdisciplinario «Envejecimiento» con un presupuesto propio en el Octavo Programa Marco de Investigación

La introducción de un eje interdisciplinario «Envejecimiento» con un presupuesto propio en el Octavo Programa Marco de Investigación garantizaría la agrupación de las actividades de investigación.

4.2.5 Establecimiento de un portal Internet europeo conjunto

En un portal de tales características deberán ponerse a disposición del público —en particular, de las personas mayores— todas las medidas importantes para las personas de edad avanzada adoptadas por las distintas direcciones generales. El material informativo deberá ser accesible mediante los correspondientes enlaces.

⁽³⁶⁾ Véase http://ec.europa.eu/employment_social/families/european-alliance-for-families-de.html.

⁽³⁷⁾ Véase Dictamen CESE de 24.5.2000 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Hacia un espacio europeo de investigación», ponente: Sr. WOLF (DO C 204 de 18.7.2000).

⁽³⁸⁾ Recomendación del Sexto Programa Marco de Investigación. Véase el Dictamen CESE de 15.9.2004 sobre el tema «Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos», ponente: Sra. HEINISCH (DO C 74 de 23.3.2005).

4.2.6 Establecimiento de un portal Internet nacional, regional y local, en conjunción con el portal Internet europeo

4.2.7 Apoyar la creación de un Fondo Demográfico en el marco de los Fondos Estructurales ⁽³⁹⁾

Habida cuenta de la situación particularmente precaria de las regiones en las que está disminuyendo el número de habitantes, el Fondo Demográfico Europeo debería beneficiar sobre todo a las regiones rurales y a las regiones con tasas de crecimiento inferiores a la media y financiar iniciativas de calidad.

4.2.8 **Inclusión de nuevas prioridades en el Programa de aprendizaje permanente** con objeto de hacer posible la formación de orientadores para la transición entre las diferentes fases de la vida.

4.3 Sobre la base de las medidas propuestas podrán desarrollarse, en función de las necesidades, ideas sobre recomendaciones de acción y medidas políticas. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta estas propuestas en la Comunicación que tiene prevista.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ Véase el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999. Véase también el Dictamen CESE de 13.12.2007 sobre el tema «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social», ponente: Sr. DERRUINE (DO C 120 de 16.5.2008).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una evolución equilibrada del medio urbano: Desafíos y oportunidades»

(2009/C 77/27)

El 25 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Jean-Pierre JOUYET, Secretario de Estado encargado de Asuntos Europeos del Ministerio francés de Asuntos Exteriores y Europeos, solicitó al Comité Económico y Social Europeo en nombre de la futura Presidencia francesa la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«Por una evolución equilibrada del medio urbano: Desafíos y oportunidades».

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 14 de julio de 2008 (ponente: Sr. van IERSEL, coponente: Sr. GRASSO).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

EL MEDIO URBANO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Las ciudades, con su gran variedad, ocupan un lugar central en la evolución demográfica y socioeconómica de Europa. Su impacto y sus resultados dependen de sus dimensiones, de la gama de actividades y de la calidad de vida y de trabajo en su territorio.

1.2 El CESE apoya las ideas básicas establecidas en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y en la Agenda Territorial de la Unión Europea ⁽¹⁾. El CESE observa que algunas DG de la Comisión, así como Programas y Agencias europeos, abordan cada vez más las oportunidades y los retos en el medio urbano, haciendo a menudo referencia a la Agenda de Lisboa. Se espera la publicación de un Libro Verde sobre la cohesión territorial en otoño de 2008.

1.3 Resulta deseable seguir ampliando y profundizando el debate europeo con respecto a unas ciudades fuertes y sostenibles, y a las regiones urbanas o áreas metropolitanas en toda Europa. Con este fin, **el CESE recomienda la creación de un Grupo de alto nivel de la UE sobre «Desarrollo urbano y sostenibilidad».**

1.4 En este Grupo de alto nivel debería estar representado un conocimiento en profundidad de los intereses específicos de las ciudades. El Libro Verde sobre la cohesión territorial puede ser un buen punto de partida.

1.5 En cooperación con la Comisión —el Grupo Interservicios sobre Asuntos Urbanos— dicho Grupo de alto nivel puede contribuir a un debate europeo más eficaz y específico sobre las ciudades, entre otras cosas, **estableciendo una agenda prospectiva, una lista de cuestiones relevantes para las ciudades,**

⁽¹⁾ «Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles» y «Agenda Territorial de la Unión Europea — Hacia una Europa de regiones diversas más competitiva y sostenible», adoptadas con motivo de la celebración de la reunión informal de ministros sobre Desarrollo Urbano en Leipzig, los días 24 y 25 de mayo de 2007.

áreas metropolitanas y gobiernos ⁽²⁾. El debate adquirirá una nueva dimensión. Se simplificará la cooperación entre la Comisión y el Consejo de manera operativa. También destacará la propia responsabilidad de los gobiernos.

1.6 Como es fundamental disponer de datos fiables, la Comisión y Eurostat pueden prestar su apoyo para ampliar la información estadística en los niveles NUTS ⁽³⁾ 3 y 2 a los datos relativos a las ciudades y áreas metropolitanas y sus redes. Resulta deseable establecer acuerdos con los Estados miembros, las oficinas nacionales de estadística y los institutos de investigación ⁽⁴⁾ para elaborar unas bases de datos adecuadas.

1.7 El ESPON ⁽⁵⁾ está muy bien situado como centro de análisis y conocimiento, para supervisar la evolución y como plataforma de intercambios analíticos entre los Estados miembros.

1.8 Los gobiernos están fijando las condiciones en una serie de ámbitos, pero la aplicación y las acciones concretas tienen lugar sobre todo en un nivel descentralizado, como en el caso de la accesibilidad interna y externa, el medio ambiente, la

⁽²⁾ En cuanto al contenido de esta agenda, podría tomarse como directriz la declaración del Sr. FALCO, Secretario de Estado francés encargado de Ordenación del Territorio, ante la comisión REGI del Parlamento Europeo el 16 de julio de 2008: «... deseamos, en asociación con los responsables locales de las decisiones, elaborar un marco de referencia común de la ciudad sostenible y solidaria. Más concretamente, se tratará de lanzar un proyecto compartido para la elaboración de criterios y de indicadores comunes a fin de dar un contenido operativo a las recomendaciones de la Carta de Leipzig».

⁽³⁾ Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas establecida por Eurostat. NUTS 2: de 800 000 a 3 000 000 de habitantes; NUTS 3: de 150 000 a 800 000 habitantes.

⁽⁴⁾ TNO, un instituto de investigación de los Países Bajos, desarrolló un sistema de observación de una amplia gama de variables a nivel metropolitano: demografía, economía (valor añadido, productividad de la mano de obra), mercado laboral (desempleo, educación, mano de obra), medio ambiente (calidad del aire), infraestructuras, mercado de oficinas, turismo, etc. Los datos proceden de Eurostat y de fuentes adicionales, y se compara la Randstad de Holanda con otras 19 metrópolis europeas principales durante el período 1995-2006. Los datos de Eurostat se hacen compatibles con los de la OCDE, y se revisan anualmente. También podría hacerse un seguimiento de otras áreas metropolitanas.

⁽⁵⁾ Observatorio en Red de la Ordenación Territorial Europea.

educación, las condiciones de vida familiar, el espíritu empresarial, el conocimiento y la investigación, el empleo, la migración, las minorías y la diversidad cultural y étnica, la inversión pública y los servicios públicos, la atracción de inversiones (extranjeras), la colaboración público-pública y público-privada incluida la financiación pública, etc.

1.9 Europa necesita ciudades y áreas metropolitanas bien equipadas. La dinámica tecnológica y la integración económica internacional significan que las ciudades afronten directamente las tendencias y la competencia internacionales. No resulta sorprendente, sino prometedor, que muchas ciudades y áreas metropolitanas estén definiendo nuevas ambiciones. Las mejores de ellas son los polos de cualificaciones y conocimientos en todos los niveles y los polos de inversiones orientadas hacia el futuro.

1.10 Debido al cambio demográfico, a la migración, los requisitos ecológicos y los efectos de las transformaciones económicas globales, estas mismas ciudades también afrontan a menudo importantes desafíos que pueden suponer para ellas una pesada carga y, en ocasiones, crear divisiones deplorables, perjudicando así las perspectivas positivas.

1.11 A medida que se vayan poniendo de manifiesto tendencias y características similares en las ciudades de toda Europa, con independencia de sus diferencias culturales y socioeconómicas, se irán añadiendo a las características y contextos nacionales un debate y unos planteamientos europeos continuados. Además de los análisis y la definición de planteamientos deseables, en particular la evaluación comparativa y unas buenas prácticas transparentes en materia de enfoques integrados, dará su fruto la utilización del método abierto de coordinación.

1.12 Puesto que los objetivos y los instrumentos de las políticas gubernamentales (jurídicos, fiscales y financieros) y la aplicación regional y local son necesariamente complementarios, es probable que un debate de alto nivel sobre distintas hipótesis y análisis, así como evaluaciones comparativas, abran nuevas perspectivas, con independencia de las diferencias culturales e institucionales existentes entre los Estados miembros.

1.13 El CESE destaca la necesidad de un planteamiento consensuado entre las DG de la Comisión con respecto a las ciudades y las áreas metropolitanas. La visibilidad de este enfoque común también debería servir de incentivo para que los gobiernos nacionales alcancen planteamientos integrados con respecto a las ciudades, algo que a menudo exigen las ciudades a los gobiernos y a la UE.

1.14 Los análisis y evaluaciones comparativas deberán centrarse en una amplia gama de cuestiones que se resumen en el punto 4.12: Aspectos interrelacionados de una agenda para zonas urbanas cohesionadas y para la ciudad sostenible del futuro. Estos aspectos son en gran medida una expresión regional de la Agenda de Lisboa, que proporciona un marco muy adecuado. Los institutos y agencias públicos y privados ya están trabajando mucho sobre este asunto, al igual que algunas grandes ciudades por sí solas, pero todavía no existe un planteamiento global, transparente y coherente.

1.15 La mayoría de las grandes ciudades y áreas metropolitanas se enfrentan a opciones complicadas y difíciles. Un compromiso y un apoyo paneuropeos en los análisis puede sin duda ayudarles a abordar las oportunidades y los desafíos. A título de ejemplo, sería recomendable crear premios (anuales) o etiquetas europeas para cuestiones urbanas. Existen ejemplos relevantes en todos los ámbitos: ordenamiento urbano, diseño de edificios, migración, minorías y diversidad, movilidad, tecnología y mercado, proyectos ecológicos, ahorro energético, vivienda de calidad, etc., que deberían destacarse en toda Europa.

1.16 La gobernanza es una cuestión crucial y muy decisiva ⁽⁶⁾. Con frecuencia se pasa por alto o se descuida la cuestión de quién es responsable de qué. En cualquier caso, el liderazgo, la visión y la coherencia parecen ser un requisito previo para las ciudades ⁽⁷⁾.

1.17 Las complicadas estructuras administrativas existentes en toda Europa, que por lo general son muy antiguas, no suelen estar diseñadas para las actuales políticas regionales a largo plazo en las zonas densamente pobladas. A nivel europeo puede ser muy útil celebrar un debate sobre cómo hacer que la gobernanza a varios niveles resulte más eficaz. Lo mismo puede decirse de las nuevas formas de colaboración público-pública y público-privada en las ciudades, que representan cada vez más un apoyo indispensable.

1.18 **Una agenda europea a largo plazo, un mayor compromiso por parte de la Comisión y un seguimiento a nivel europeo** pueden ayudar a definir una orientación coherente a nivel regional y en las ciudades. La Agenda de Lisboa proporciona un marco. La coherencia también resulta indispensable para lograr que otras partes interesadas públicas y privadas y profesionales urbanos participen en los programas y proyectos. Entre ellos se encuentran escuelas e institutos de formación, centros de enseñanza superior, arquitectos y planificadores urbanos, interlocutores sociales regionales, cámaras de comercio, empresas, promotores, incluida la financiación pública, servicios de salud, organizaciones culturales y otros.

1.19 Una agenda europea favorecería un nuevo modelo de desarrollo policéntrico equilibrado en Europa que daría lugar a nuevas formas de comunidades de vida, también en beneficio de la sociedad en su conjunto. Este proceso está en marcha y, en opinión del CESE, debería ser plenamente reconocido y apoyado.

2. Contexto

2.1 El paisaje demográfico mundial está cambiando. Desde 2007, y por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. Este fenómeno de aumento de la urbanización tiene lugar en todos los continentes, y tiende a intensificarse.

⁽⁶⁾ Véase el capítulo 5 «Urbanismo y gobernanza».

⁽⁷⁾ En este contexto, el desarrollo decidido de BILBAO en los veinte últimos años representa un ejemplo impresionante y convincente.

2.2 En la actualidad más del 80 % de la población europea reside en zonas urbanas, y gran parte de este porcentaje vive en ciudades y aglomeraciones de más de 500 000 habitantes. En algunos casos, estas cifras también tienden a aumentar.

2.3 Además del «Gran Londres» e «Île-de-France» y las grandes ciudades tradicionales —en su mayoría capitales— están surgiendo otros centros, a menudo con ambiciones, como polos de atracción de población y actividades económicas.

2.4 Las políticas de la UE toman en consideración hasta cierto punto este cambio demográfico y sus correspondientes consecuencias sociales y económicas. Las ciudades y la urbanización tienen una importancia creciente para algunas direcciones generales de la Comisión, como las de Investigación, Medio Ambiente, Energía y Transporte, Empresa e Industria, Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. La política regional de la UE también aborda la urbanización, como se pone de manifiesto en los programas urbanos como Urbact, Jeremie y Jessica ⁽⁸⁾, y en los proyectos urbanos en el marco del Fondo Social Europeo ⁽⁹⁾. En la Comisión se ha creado un Grupo interservicios sobre desarrollo urbano.

2.5 Este panorama refleja un interés creciente y una actividad centrada en el desarrollo de la urbanización y las áreas metropolitanas en los propios Estados miembros.

2.6 Además de un número cada vez mayor de estudios y análisis sobre las ciudades y la urbanización en los Estados miembros, ESPON (Observatorio en Red de la Ordenación Territorial Europea) elabora numerosos mapas geográficos donde se destacan las últimas tendencias demográficas y socioeconómicas.

2.7 En 1997 la Comisión inició un enfoque global con respecto a las ciudades con la Comunicación titulada «Hacia una política urbana para la Unión Europea» ⁽¹⁰⁾.

2.8 En una serie de reuniones ministeriales informales sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, desde la celebrada en noviembre de 2004 en Rotterdam hasta la que tuvo lugar en Leipzig en mayo de 2007, el Consejo de Ministros responsable de la ordenación del territorio y las cuestiones urbanas destacó la importancia del desarrollo de las ciudades y la cohesión territorial en Europa, e identificó muchos ámbitos de interés común.

2.9 Este proceso tuvo como resultado, en mayo de 2007 en Leipzig, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y la Agenda Territorial. Durante la Presidencia eslovena se concretó un seguimiento mediante un proyecto sobre coordinación territorial y urbana.

⁽⁸⁾ Urbact II (2007) forma parte de la iniciativa de la Comisión «Las regiones por el cambio económico» con miras a la aplicación de la Estrategia de Lisboa-Gotemburgo. Jeremie (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) (2005) es una iniciativa conjunta de la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones. Jessica o Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas (2006) es una iniciativa conjunta de la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa.

⁽⁹⁾ Véase también la Guía sobre «La dimensión urbana de las políticas comunitarias 2007-2013» del Grupo Interservicios de la Comisión sobre Desarrollo Urbano.

⁽¹⁰⁾ COM(97) 0197 final, DO C 226 de 20.7.1998, p. 36.

2.10 En paralelo a las reuniones ministeriales informales, también se están intensificando los contactos entre altos funcionarios nacionales. A veces se invita a institutos de investigación a profundizar en aspectos específicos en torno al desarrollo urbano ⁽¹¹⁾.

2.11 Pese a los análisis y enumeraciones de áreas del proceso dinámico de urbanización, el enfoque general de la Comisión y del Consejo con respecto a la urbanización y su futura evolución en Europa sigue resultando poco claro.

2.12 En febrero de 2008 el Parlamento Europeo aprobó un «Informe sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig: Hacia un programa de acción europea para el desarrollo espacial y la cohesión territorial» ⁽¹²⁾. En dicho informe se destaca la importancia de un enfoque integrado con respecto al ordenamiento regional y urbano, con el fin de potenciar la capacidad de las regiones y ciudades para mejorar su adaptabilidad a las transformaciones económicas en interés de la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

2.13 En noviembre de 2007, el Comité de las Regiones aprobó un dictamen relativo al «Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social» ⁽¹³⁾. En su dictamen, el Comité «pide que, en vista de la importancia capital de las ciudades europeas para la consecución de los objetivos de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo, así como para la integración social —como, por ejemplo, la de los inmigrantes— la dimensión urbana se trate en un capítulo propio del Quinto informe sobre la cohesión».

2.14 Existen diferencias importantes entre las ciudades europeas: grandes frente a más pequeñas, altamente urbanizadas frente a menos pobladas, distintos paisajes de, por ejemplo, ciudades grandes y grupos de ciudades, ciudades ricas y menos desarrolladas. Pero el denominador común también resulta sorprendente: existe un movimiento demográfico espontáneo hacia las ciudades y está aumentando el atractivo económico de las grandes urbes, y, mientras tanto, estas mismas ciudades afrontan desafíos similares.

2.15 Toda la gama de oportunidades y desafíos resulta tanto más visible cuanto que, actualmente, una ordenación urbana exitosa no se limita exclusivamente a la ordenación del territorio y a la vivienda, sino que también tiene explícitamente en cuenta todos los factores socioeconómicos relevantes en un planteamiento que se denomina holístico. Se están desarrollando proyectos urbanísticos y de ordenación cada vez más orientados hacia el futuro, tomando como base concepciones integrales de los aspectos territoriales, ecológicos, económicos y sociales.

⁽¹¹⁾ Cabe mencionar en este contexto un proyecto de la sucursal europea de la Red europea de conocimientos sobre las ciudades, Instituto Nícis, en colaboración con los Estados miembros, sobre instrumentos gubernamentales, jurídicos y fiscales destinados a promover unas ciudades sostenibles. Este proyecto se desarrolla en el marco de la Presidencia francesa a petición de la Délégation Interministérielle de la Ville. La Red de conocimientos sobre las ciudades es una organización en red en la que participan 16 Estados miembros.

⁽¹²⁾ P6_TA-PROV(2008)0069.

⁽¹³⁾ CDR 97/2007 fin.

2.16 No obstante, aunque los gobiernos están favoreciendo un desarrollo progresivo de las ciudades, los enfoques siguen siendo a menudo ambiguos. La forma en que se efectúa el desarrollo y el éxito de su gestión varía, a veces muchísimo, de un país a otro, e incluso de una ciudad a otra. Esto sin duda también es así en lo que se refiere al desarrollo de regiones urbanas o áreas metropolitanas.

2.17 Desde 1998, el CESE ha definido su visión general del urbanismo en un dictamen sobre la «Política urbana», que fue seguido de otros, entre los que figuran dos dictámenes específicos sobre «Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa» en 2004 y 2007. Asimismo, en 2007 se publicó un dictamen sobre la Agenda Territorial de la UE. Además, otros dictámenes del CESE examinan ámbitos específicos de interés para las ciudades y la urbanización (véase anexo).

3. Análisis y evolución

3.1 Las ciudades y la forma en que las personas viven en comunidades reflejan los períodos históricos y la consiguiente evolución de la sociedad.

3.2 Además de las razones estratégicas y políticas, la economía y la seguridad han sido motores importantes de la configuración de comunidades y ciudades y su interconexión.

3.3 La historia moderna de las ciudades europeas comienza cuando unas sociedades agrícolas maduras y su apertura económica y comercial les dan forma en todo el continente. Más adelante, las fases posteriores de industrialización transformaron las ciudades existentes, y dieron paso a nuevas ciudades. A partir de finales del siglo XIX, la industrialización hizo que estas ciudades crecieran muy rápidamente. La larga evolución histórica, incluidos el patrimonio cultural, las zonas industriales, la vivienda, etc., puede observarse claramente en la mayoría de ellas.

3.4 En las últimas décadas, las cuencas industriales tradicionales han experimentado una gran transformación. Algunas de ellas sufrieron a menudo, y aún están sufriendo, reestructuraciones dolorosas debido a que los procesos industriales tradicionales están desapareciendo gradualmente.

3.5 Se están introduciendo nuevos procesos derivados de la dinámica tecnológica y la internacionalización. Existe una transición desde la producción en serie a producciones a medida y numerosas especialidades y una renovación permanente, por una parte, y, por otra, a un sector de servicios en fuerte expansión. La movilidad está aumentando enormemente y se están produciendo cambios demográficos, entre otras causas, por los movimientos de población desde las zonas rurales hacia las ciudades y la migración.

3.6 El entorno está perdiendo sus límites para los ciudadanos en el mundo occidental y pasando a ser virtual, con horizontes muy amplios, mientras que la misma evolución también afecta al entorno físico cotidiano de todos los ámbitos de actividad humana.

3.7 El entorno cotidiano para muchísimas personas ya no es el pueblo o ciudad concretos, sino que cada vez más abarca entidades regionales más amplias, lo que crea un nuevo tipo de urbanización.

3.8 Las ciudades-red o regiones-red se están reforzando de manera espontánea o deliberada. Basta con examinar la evolución de las grandes ciudades y las áreas metropolitanas en Europa. En la nueva sociedad urbanizada se observa la aparición de una nueva realidad geográfica, consistente en zonas de influencia económica dominantes y un gran número de subzonas que, a menudo y por lo general, ya no se corresponden con los entes administrativos existentes.

3.9 Una característica fundamental de estas nuevas regiones urbanas es su escala crítica, necesaria para gestionar adecuadamente la urbanización en beneficio de todos los ciudadanos, su calidad de vida y su trabajo. La escala crítica puede variar considerablemente de un caso a otro, dependiendo de las circunstancias geográficas, económicas y demográficas específicas.

3.10 Tras una década de estudios y debates a nivel nacional sobre el «futuro mapa» de Alemania, en 2004 se identificaron once áreas metropolitanas, que se califican como zonas de influencia económica dominantes. Pese a las reacciones de escepticismo iniciales, ahora está en marcha una elaboración ulterior del concepto. La relación e interdependencia entre las áreas metropolitanas y las zonas rurales es un tópico.

3.11 En el mismo período, la DIACT⁽¹⁴⁾ realizó estudios en Francia, seguidos de la identificación de una serie de metrópolis. En enero de 2008 se presentó un documento de política titulado «Imaginer les métropoles d'avenir»⁽¹⁵⁾, que puede ser un incentivo para seguir promoviendo estos centros en Francia y para elaborar la legislación adecuada con ese fin. También ha habido una gran actividad sobre las ciudades y regiones en el Reino Unido.

3.12 Otros gobiernos y entes regionales y locales están adoptando iniciativas más o menos similares. En países como los escandinavos, los países bálticos, Irlanda y Austria, centradas sobre todo en las capitales y en torno a ellas, en los Países Bajos en la Randstad. En grandes Estados miembros como España, Italia y Polonia, están surgiendo centros más predominantes.

⁽¹⁴⁾ «Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires» (Delegación interministerial para la ordenación y la competitividad de los territorios, antigua DATAR).

⁽¹⁵⁾ «Imaginer les métropoles d'avenir», informe de Dominique Perben, diputado y antiguo Ministro de Transporte, a petición del Presidente Sarkozy y del Primer Ministro Fillon. El Sr. Perben presenta un diagnóstico de la urbanización y la aparición de metrópolis en Europa y Francia, seguido de «desafíos y medidas» para las grandes ciudades y las regiones urbanas de más de 500 000 habitantes en Francia. También presenta diecinueve propuestas concretas en materia de medidas y legislación. Este asunto también se planteará en el curso de la Presidencia francesa de la UE, en el segundo semestre de 2008.

3.13 Además de los centros principales, están surgiendo una serie de subcentros, lo que convierte a la urbanización en una característica importante del paisaje europeo, aunque sin duda desigualmente distribuida en todo el continente.

3.14 El desarrollo social y económico da lugar a una Europa urbanizada policéntrica que ya no estará limitada a una zona geográfica concreta como la tradicional «banana azul», ni a un grupo exclusivo de capitales.

4. Retos y oportunidades

4.1 Una cuestión crucial es cómo será y cómo deberá ser la ciudad sostenible en la Europa del futuro como comunidad prometedora para sus ciudadanos. Con miras a un debate europeo sobre el complicado desarrollo urbano, han de distinguirse una serie de factores y tendencias predominantes que abarcan a menudo realidades diferentes dentro de grandes ciudades o regiones urbanas en toda Europa.

4.2 Entre estos factores y tendencias figuran los siguientes:

- Transformaciones demográficas, entre las que figuran:
 - el envejecimiento de la población,
 - las ciudades como polos de atracción para jóvenes profesionales,
 - una mayor diversidad étnica y cultural resultante de la inmigración;
- se identifica a los grupos de ciudades y municipios como ciudades-red y regiones-red, o áreas metropolitanas;
- transporte y movilidad: las zonas de influencia económica están cada vez más interconectadas en toda Europa, y fuera de ella;
- inversiones y sedes internacionales, implicando también servicios a las empresas;
- un número creciente de centros de conocimiento e investigación;
- desarrollo de nuevos sectores industriales y de servicios, y énfasis en la creatividad;
- unos mercados de trabajo dinámicos cambiantes;
- desarrollo de vías de acceso;
- vivienda moderna y ordenación del territorio adaptada;
- creación de nuevas alianzas dentro de las zonas urbanizadas;
- revitalización de los centros urbanos y reducción de la expansión desordenada de las ciudades;
- ocio y actividades;
- énfasis en la cultura (incluido el patrimonio histórico y natural) y los equipamientos culturales.

4.3 Mientras tanto, los problemas existentes en las ciudades se están agudizando y están surgiendo nuevos retos:

- sostenibilidad, aspectos medioambientales, energía;
- despoblación de los centros urbanos;
- limitación de la extensión de los espacios públicos urbanos y desafíos asociados a su calidad;
- infraestructuras, sistemas de transporte y accesibilidad;
- gestión de la movilidad;
- desafíos para las personas con baja cualificación: trabajo, educación, vivienda;
- desafíos derivados del envejecimiento de la población;
- ausencia de un espíritu empresarial suficiente, sobre todo en las zonas deprimidas;
- migración ilegal;
- educación y cualificaciones;
- ordenación territorial fracasada o descuidada en una fase anterior, por ejemplo, en los barrios del extrarradio;
- comunidades marginadas y delincuencia;
- riesgo de terrorismo.

4.4 El paisaje demográfico de las grandes ciudades y las áreas metropolitanas plantea a menudo desafíos, pero también ofrece oportunidades. El panorama difiere de una ciudad a otra: depende de la composición de la población y de las oportunidades económicas, pero también de las políticas nacionales. El éxito de las políticas integradas de los países de acogida tiene por lo general como resultado un grado (más) alto de inclusión.

4.5 La relación entre las zonas rurales y las ciudades es un verdadero desafío. En contra de la opinión popular y política general, la relación armoniosa entre las zonas rurales y las ciudades es fundamental para las condiciones de vida y de trabajo en las áreas metropolitanas, y contrasta con la percepción habitual de «o bien-o bien» o «nosotros-ellos». Esto encaja perfectamente en el nuevo modelo de desarrollo policéntrico.

4.6 Aunque los puntos de partida para las ciudades pueden diferir debido a los distintos niveles de desarrollo, la mayor parte de las diferencias son graduales. Básicamente, el modelo de urbanización en los nuevos Estados miembros refleja los mismos fenómenos, aunque a una cierta distancia. La renovación es uno de los objetivos básicos. Puesto que el crecimiento económico tendrá como resultado un mayor gasto público, así como una mayor inversión privada y unos niveles de renta mayores, la urbanización presentará progresivamente las mismas características en toda Europa.

4.7 En los documentos de política y propuestas de proyectos relativos a la urbanización, la Comisión se refiere actualmente de manera sistemática a la Agenda de Lisboa. Los documentos del Consejo y los documentos nacionales destacan cada vez más la misma relación. En las Directrices estratégicas de la Comunidad, la Comisión se refiere a las ciudades como motores del desarrollo regional y centros de innovación, pero también a la necesidad de mejorar la cohesión interna luchando contra la exclusión social y la delincuencia, y de aumentar la calidad de vida en los barrios desfavorecidos.

4.8 La Agenda de Lisboa empezó como un proceso de arrriba abajo. Mientras tanto, la Comisión y el Consejo se han convenido de que también deben activarse las fuerzas ascendentes. Entre estas fuerzas ascendentes, las ciudades en pleno proceso de desarrollo son protagonistas importantes: una parte decisiva de la modernización de las estructuras territoriales y socioeconómicas europeas se está realizando básicamente a través de las inversiones públicas y privadas, así como de medidas concretas en las regiones y ciudades. Las ciudades representan, por lo general, el mejor nivel geográfico para los sectores público, privado y universidades que trabajan con la sociedad civil para interactuar y crear la innovación necesaria para Europa.

4.9 Por ese motivo, el CESE considera que las grandes ciudades y las áreas metropolitanas deben identificar su propia Agenda de Lisboa en los ámbitos de la competitividad, el desarrollo sostenible y la cohesión social y la inclusión. Dicha Agenda debería ofrecer una estructura orientada hacia el futuro y un programa a largo plazo para los responsables políticos y todas las demás partes interesadas a nivel regional. De esta manera, se impulsará la confianza de las ciudades y regiones urbanas en sí mismas, aumentando su expresividad, a nivel nacional e internacional.

4.10 Una Agenda regional a largo plazo en las zonas más densamente pobladas de Europa ha de ser integral u holística, esto es, todos los aspectos deberían estar interconectados. Cuanto mejor sean las condiciones para la inversión privada, más oportunidades habrá para la creación de empleo y servicios públicos y asistencia a los grupos vulnerables, como las personas mayores (solas) y las personas con baja cualificación⁽¹⁶⁾. Una atención específica centrada en la sostenibilidad y la calidad general del entorno construido contribuirá a hacer que estas ciudades y regiones resulten más atractivas para la población y para las inversiones (internacionales). Unas mejores disposiciones en materia de cohesión social facilitarán la creación de empleo, y unas estrategias globales y sostenidas fomentarán la credibilidad en la población⁽¹⁷⁾.

4.11 También debería tenerse en cuenta que los mercados a menudo no funcionan como consecuencia de las rigideces territoriales: vivienda, política de desarrollo, infraestructuras,

transporte y movilidad. La solución de estas rigideces ha de encontrarse por lo general a nivel metropolitano. La integración de los mercados también puede acarrear que las fronteras nacionales resulten obsoletas⁽¹⁸⁾.

4.12 Algunos aspectos interrelacionados de una agenda para las zonas urbanas de calidad cohesionadas y la ciudad sostenible del futuro son los siguientes:

- creación de las condiciones necesarias para un desarrollo económico moderno, PYME, inversiones y sedes internacionales, fomentar los «clusters» económicos;
- correcta aplicación de la legislación de la UE y simplificación de las normativas regionales y locales;
- políticas de empleo y diálogos sociales regionales;
- educación y formación en todos los niveles, para todas las categorías, incluida la formación permanente, las trayectorias de aprendizaje combinado con el trabajo y el aprendizaje electrónico («e-learning»);
- condiciones de vida compatibles con la familia, como servicios de guardería asequibles;
- I+D, esto es, instalaciones de investigación, campus tecnológicos y parques científicos, innovación;
- infraestructuras físicas:
 - participación en las redes transeuropeas,
 - gestión de la movilidad⁽¹⁹⁾,
 - sistemas de transporte público multimodales,
 - colaboraciones público-privadas, incluida la financiación privada;
- infraestructuras virtuales:
 - telecomunicaciones,
 - TIC como requisito esencial, difusión de banda ancha e interconectividad;
- desarrollo sostenible:
 - ejecución de políticas medioambientales,
 - evitar los aspectos negativos de la expansión urbana, favoreciendo la densidad de las ciudades,
 - ámbitos específicos, como la gestión de los residuos, la gestión del agua y la eficiencia energética, por ejemplo, en la construcción y la vivienda, en el transporte (público), mediante el establecimiento de peajes, etc.;

⁽¹⁶⁾ Conferencia de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades «*Harnessing an Entrepreneurial Spirit for Inclusive Local Employment Development*» (Aprovechar el espíritu empresarial para un desarrollo integrador del empleo local), 25 de abril de 2008.

⁽¹⁷⁾ En Alemania, un nuevo concepto de área metropolitana es lo que se denomina «eine neue Verantwortungsgesellschaft», esto es, «una nueva comunidad de responsabilidades». Véase Manfred Sinz, Ministerio Federal de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo: «*De las regiones metropolitanas a las comunidades de responsabilidades*».

⁽¹⁸⁾ Un ejemplo es la capacidad de absorción del mercado financiero en Londres. En otro contexto, cabe mencionar ejemplos de regiones como Lille-Courtrai, Copenhague-Malmö y Viena-Bratislava.

⁽¹⁹⁾ Véase asimismo «*Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*», COM(2007) 551 final.

- cohesión social ⁽²⁰⁾:
 - ordenación urbana y arquitectura sostenibles,
 - viviendas sociales para los grupos vulnerables,
 - servicios de interés público iguales (salud, educación, seguridad) en toda la región,
 - redes de transporte público en todo el territorio regional, incluidas conexiones con los barrios desfavorecidos,
 - atención centrada en la diversidad cultural y étnica y en el diálogo intercultural,
 - supresión de las barreras que dificultan la vida de ciertos grupos de habitantes, en particular de las personas de edad avanzada y con discapacidad,
 - medidas públicas destinadas a reducir altas tasas de desempleo juvenil en los barrios desfavorecidos: educación, nuevas actividades económicas, fomento del espíritu empresarial, actos,
 - cultura, equipamientos culturales, actos,
 - deportes y ocio,
 - turismo,
 - fomento de una identidad regional compartida.
- son deseables unas definiciones consensuadas en lo que se refiere a las grandes regiones y las regiones urbanas ⁽²³⁾;
- la división del trabajo entre los gobiernos nacionales, y las grandes ciudades y áreas metropolitanas, así como lo que se espera de estas últimas difiere de manera importante;
- en países en los que más de un ministerio es responsable de aspectos de las cuestiones urbanas se producen a menudo confusión y malentendidos;
- ¿cuál debería ser el papel de la Comisión?;
- las barreras administrativas regionales y locales existentes en materia de «gobernanza» a nivel regional o local constituyen a menudo un obstáculo para las acciones necesarias;
- una gobernanza a varios niveles insatisfactoria causa a menudo problemas complicados;
- existen diferencias importantes en la manera en que se comunican las propias ciudades con la población y los agentes valiosos, en la organización de la «democracia participativa»;
- el papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales especializadas, por ejemplo, en materia de vivienda, educación, minorías, empresas y otros aspectos se define con frecuencia de manera imprecisa, así como la medida en que las ciudades y regiones urbanas se benefician de ellas;
- no siempre existe un enfoque coherente con respecto a la colaboración público-pública y público-privada en lo que se refiere a los programas urbanos, las inversiones decisivas y las soluciones creativas;
- son necesarios planteamientos a largo plazo en lo que se refiere a la ciudad sostenible del futuro;
- la transparencia y la legitimidad son instrumentos indispensables para las estrategias a largo plazo.

4.13 Para la ciudad moderna y la región urbana, resulta decisiva una «Baukultur» ⁽²¹⁾ moderna, esto es, un concepto arquitectónico global basado en un planteamiento holístico donde los arquitectos, planificadores, diseñadores, el sector de la construcción, los promotores y los usuarios finales trabajen juntos para crear y mantener un entorno construido de calidad a fin de proporcionar soluciones para unas ciudades sostenibles ⁽²²⁾.

5. Urbanización y gobernanza

5.1 Europa necesita unas ciudades fuertes y sostenibles, y unas regiones urbanas o áreas metropolitanas que puedan presentarse a sí mismas a nivel internacional.

5.2 Esto sitúa a la «gobernanza» en el primer lugar de la agenda. Existe un amplio consenso en el análisis de oportunidades y retos, los intercambios de puntos de vista entre las ciudades son cada vez mayores, pero, aparte de la diferencia de condiciones entre ciudades, sigue sin estar claro quién es responsable de qué en las situaciones concretas:

⁽²⁰⁾ Este asunto se aborda más detalladamente en el informe francés «*Une Nouvelle politique pour les banlieues*», Palacio del Elíseo, 8 de febrero de 2008. En este informe se presentan una serie de propuestas encaminadas a luchar contra el peligro de los guetos en las ciudades. En particular, en el informe se presentan iniciativas estatales y regionales/locales en materia de educación, formación y creación de empleo y de empresas en los barrios desfavorecidos. La Presidencia francesa está organizando varias conferencias de la UE sobre este asunto.

⁽²¹⁾ «*Baukultur*» as an impulse for growth. *Good examples for European cities* — Estudio del Ministerio Federal de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo de Alemania, publicado en abril de 2007.

⁽²²⁾ Conferencia del Consejo de Arquitectos de Europa: «*Designing for the Future: Architecture and Quality of Life*» (Diseñar para el futuro: Arquitectura y calidad de vida), Bruselas, 10 de abril de 2008.

⁽²³⁾ Véase también como ejemplo útil el Área Estadística Metropolitana (Metropolitan Statistical Area, MSA) en los Estados Unidos, que antes se denominaba «Standard Metropolitan Statistical Area» desde 1959.

5.5 Como el Tratado carecía hasta hace poco de disposiciones relativas al desarrollo del territorio, y debido a la subsidiariedad, el papel de la Comisión y del Consejo siguió siendo ambiguo. A través de la consulta directa con las ciudades, algunas DG de la Comisión están desarrollando cada vez más una amplia gama de proyectos en zonas urbanizadas. Las cuestiones abordadas son la I+D, el medio ambiente, el empleo y el transporte ⁽²⁴⁾.

5.6 Las ciudades también tienden a ser más proactivas con respecto a Bruselas, ya que la legislación de la UE les afecta directamente. Entre los temas abordados figuran la regulación medioambiental, la contratación pública, el desempleo juvenil, el orden público y la seguridad, la migración y las zonas desfavorecidas.

5.7 Lo mismo puede decirse de la Agenda de Lisboa en general. Cada vez se están evaluando más los criterios europeos para los distintos asuntos, a fin de aplicarlos a nivel regional: cuáles son los efectos de la aplicación de propuestas o legislación adoptada a nivel urbano y metropolitano. Distintos ejemplos demuestran que si no se toman en consideración las circunstancias urbanas específicas, la aplicación puede resultar más costosa que el beneficio de las contribuciones a proyectos por parte de los Fondos Estructurales.

5.8 En este contexto, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de presentar en breve un Libro Verde sobre la cohesión territorial. Un debate sobre el Libro Verde también brindará la oportunidad de profundizar en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.

5.9 La agenda mencionada en el punto 4.12 es intensa. Por lo general, las situaciones son muy complicadas. Hasta ahora sólo se había desarrollado una visión estratégica coherente sobre las grandes ciudades y las regiones urbanas en un número limitado de casos. En muchos casos se echa en falta una orientación clara, debido en parte a las posiciones ambiguas de los gobiernos y a los distintos puntos de vista en el seno de las administraciones nacionales y en el propio nivel metropolitano.

5.10 Por otra parte, una visión y una coherencia a largo plazo en el nivel metropolitano es indispensable para obtener el compromiso de las comunidades existentes y, en su caso, nuevas, para las partes interesadas del sector privado y para la creación de alianzas beneficiosas en el seno de la sociedad civil organizada. Por el momento, esto parece mucho más difícil porque el concepto de área metropolitana es un fenómeno bastante reciente, lo que hace aun más deseable un debate fructífero en Europa ⁽²⁵⁾.

5.11 Esto no equivale a decir que todos los casos son similares, sino todo lo contrario. Aparte de las diferencias demográficas y socioeconómicas en toda Europa, existe una amplia gama de tradiciones administrativas y culturales diferentes en los distintos países y regiones. Las situaciones concretas, los estilos de vida y las opiniones sobre organización difieren de manera importante para el futuro ha sido decisiva. De manera más general, la Agenda de Lisboa puede resultar útil para identificar un terreno para el debate y un enfoque comunes.

5.12 A menudo, el Gobierno central no da suficiente margen de maniobra a las ciudades para decidir su propio destino. Las políticas y los procedimientos burocráticos se aplican sobre todo de arriba abajo. En cambio, fomentando la autonomía podrían crearse las condiciones adecuadas para aplicar convenientemente estrategias y políticas deseables. Si se redefine la posición de las grandes ciudades y las regiones urbanas o áreas metropolitanas, éstas podrían convertirse en «comunidades de responsabilidades» reales.

5.13 La autonomía y el respeto mutuo entre las ciudades y su entorno fomentará la responsabilidad y la responsabilización de los entes locales y regionales, y contribuirá a una actitud proactiva deseable de la sociedad civil y el sector privado.

5.14 Para ser eficaces, en muchos casos será necesario redefinir los entes administrativos locales y regionales existentes (municipios y otros) y sus competencias.

5.15 La población de las ciudades de Europa puede diversificarse aun más tanto en lo que se refiere al empleo y la renta, como desde el punto de vista de la cultura. En potencia, están presentes todos los ingredientes necesarios para crear un urbanismo enriquecido, pero si no se gestionan adecuadamente los procesos, no se desarrollan los potenciales y puede ponerse en peligro la cohesión de la sociedad.

5.16 Una serie de debates específicos, la elaboración de una agenda y un seguimiento eficaz a nivel europeo pueden ayudar mucho a definir una orientación coherente a nivel regional. Esta coherencia no sólo es necesaria para los agentes públicos, sino que también será indispensable para hacer que se comprometan otras partes interesadas públicas y privadas y profesionales urbanos.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ Un ejemplo ilustrativo lo constituye el informe de la DG de Política Regional sobre una amplia gama de proyectos sobre el tema «Las regiones y la innovación», marzo de 2007.

⁽²⁵⁾ Los Consejos económicos y sociales a nivel nacional y regional también pueden desempeñar un papel positivo. Un claro ejemplo de ello es el Informe sobre el futuro de la Randstad en los Países Bajos, presentado por el Consejo Económico y Social en abril de 2008, http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La economía de la UE: Informe 2007 — Desplazar la frontera de productividad de la economía europea»

(2009/C 77/28)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«*La economía de la UE: Informe 2007 — Desplazar la frontera de productividad de la economía europea*»

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de junio de 2008 (ponente: Sr. MORGAN).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor, 4 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El presente documento es el último de una serie de dictámenes elaborados por el CESE en los que se abordan cuestiones de gobernanza económica en la UE. Se basa en la Comunicación de la Comisión COM(2007) 721 final titulada *La economía de la UE: Informe 2007 — Desplazar la frontera de producción de la economía europea*.

1.2 El Informe 2007 parte del hecho de que, aunque la Unión Europea es una de las economías más avanzadas y productivas del mundo, todavía existe una brecha considerable entre los niveles de vida, evaluados en términos de PIB, de la UE y de la economía más avanzada del mundo (los Estados Unidos). La causa principal radica en una divergencia en la evolución de la productividad en diversos sectores industriales y Estados miembros.

1.3 Aunque los datos de los EE.UU. ofrecen un criterio útil para medir los resultados relativos de los Estados miembros, el dictamen se centra en comparaciones entre los distintos países de la UE. Factores como los modelos sociales, los horarios de trabajo y las tasas de participación en el lugar de trabajo influyen en las comparaciones con los Estados Unidos, pero son aspectos que no entran dentro del ámbito de este dictamen. El dictamen se limita a examinar por qué algunos países de la UE crean más riqueza y más empleos que otros.

1.4 La idea central del informe de la Comisión es que la aplicación de la Agenda de Lisboa ayudará a los Estados miembros a impulsar simultáneamente el empleo y la riqueza. Una serie de políticas pueden suponer una contribución significativa a ese respecto. Su objetivo es:

- promover mayores niveles de inversión en I+D
- desarrollar centros educativos y de investigación de categoría mundial en estrecha colaboración con las empresas
- establecer un mercado único plenamente operativo, abierto y competitivo

— promover un enfoque integrado para fomentar la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo (el CESE recuerda que este enfoque debe ser negociado por los interlocutores sociales)

— mejorar la calidad de las finanzas públicas.

1.5 Estas políticas adquieren aún más relevancia a la vista de los cambios que se han producido en la economía mundial desde el Consejo UE de Lisboa en 2000. Los nuevos desafíos no sólo incluyen la actual crisis financiera, sino también el equilibrio entre el suministro y la demanda de combustibles fósiles, la evidencia del cambio climático, la creciente escasez de alimentos y la creciente demanda de materias primas en general. Estas cuestiones aumentan aún más la importancia de la inversión en I + D y la investigación de categoría mundial. En efecto, ponen de relieve que es necesario que exista un mercado único competitivo respaldado por medidas eficaces de flexibilidad en el mercado de trabajo y finanzas públicas de alta calidad.

1.6 Los factores macroeconómicos, tanto del lado de la oferta como de la demanda, se debatieron pormenorizadamente en otros dictámenes anteriores del CESE —sobre la gobernanza económica de la UE— que se mencionan en detalle en la Introducción; el Comité subraya allí que, además de medidas del lado de la oferta para mejorar la competitividad, se necesita una combinación de políticas macroeconómicas que promueva las rentas, la demanda y el empleo. La prioridad del presente dictamen es mostrar que, no obstante los factores de la demanda, existe una correlación significativa entre las reformas de la oferta en la agenda de Lisboa y el crecimiento del PIB.

1.7 En el ránking de Lisboa para 2007 ⁽¹⁾, recientemente publicado, los siete países en cabeza eran, por este orden: Dinamarca*, Suecia*, Austria*, Países Bajos*, Finlandia*, Irlanda* y Reino Unido*, seguidos de Alemania y Francia ⁽²⁾. Entre los nuevos Estados miembros, los mejores eran Eslovenia* y Estonia*. Los países peor clasificados de la UE-15 eran España,

⁽¹⁾ Centre for European Reform: *The Lisbon Scorecard VIII — Is Europe Ready for an Economic Storm?* (febrero 2008)

⁽²⁾ Los Estados miembros marcados con un asterisco forman parte de la «lista de referencia» de países con mejores resultados, como se explica en el punto 4.9.

Grecia, Portugal e Italia. En general, los Países Bajos, Austria y Estonia fueron elogiados como los países que más eficazmente habían aplicado la Estrategia de Lisboa. Grecia e Italia fueron considerados como los menos eficaces. ¿Cómo influye la buena aplicación del programa de Lisboa en la productividad y el empleo?

1.8 Aunque existen otros muchos factores relevantes, la conclusión a la que se llega en el presente dictamen a la vista de ese análisis es que, en efecto, existe una estrecha correlación entre la aplicación de la Estrategia de Lisboa y el aumento del empleo y del PIB per cápita. Y, en términos generales, también es cierta la inversa: los países que no aplican las reformas de Lisboa tienden a conseguir peores resultados. Sobre la base de esta conclusión, el CESE anima a los Estados miembros a que apliquen el programa completo de Lisboa lo antes posible.

1.9 Es preciso destacar la importancia de cada elemento en el programa. El Comité espera con especial impaciencia un mayor volumen de inversiones en conocimientos, educación e I + D. No hay duda de que la competencia estimula la innovación, de manera que las economías de la UE tienen que afrontar la competencia para poder responder a los desafíos de la globalización. Para maximizar la productividad de las economías de los Estados miembros es necesario desplazar los factores de producción desde las industrias y sectores en dificultades hacia las industrias y sectores emergentes y prósperos. A su vez, esto implica que los Estados miembros asignen recursos a la flexibilidad. Por último, está claro que el rendimiento económico de un Estado miembro depende en gran medida de la buena gestión de la hacienda pública.

1.10 En el dictamen presentado por el CESE al Consejo de Lisboa en marzo de 2000 ⁽³⁾ señalábamos lo siguiente: «*Estamos convencidos de que en Europa disponemos realmente de la innovación, creatividad, conocimiento y espíritu de empresa necesarios para poder destacar en el nuevo paradigma [es decir, la sociedad de la información]. Pero debemos liberar estas capacidades, sustituyendo los obstáculos por oportunidades y las penalizaciones por incentivos. En la última década hemos asistido a la liberalización de la industria europea. Ahora debemos liberar las energías de los hombres y mujeres europeos.*» En 2008 todavía queda mucho por hacer, pero la Estrategia de Lisboa es el camino que hay que seguir.

2. Introducción

2.1 El presente dictamen es el último de una serie de dictámenes elaborados por el CESE en materia de gobernanza económica en la UE. Ha sido elaborado en respuesta a la Comunicación de la Comisión, COM(2007) 721 final, titulada *La economía de la UE: Informe 2007 — Desplazar la frontera de producción de la*

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento» (Cumbre de Lisboa — marzo de 2000), DO C 117 de 26 de abril de 2000, p. 62, punto 2.16.

economía europea. El anterior dictamen, de septiembre de 2007, examinaba el *Informe 2006 — Reforzamiento de la zona del euro: principales prioridades.*

2.2 En este dictamen, el CESE intenta establecer la relación entre el crecimiento del empleo y el PIB per cápita de los Estados miembros y diversas recomendaciones recogidas en la Comunicación de la Comisión. A este respecto difiere bastante de las conclusiones de su anterior dictamen sobre el Informe 2006, en el que el CESE explicaba las circunstancias socioeconómicas nacionales y los objetivos políticos divergentes que gobiernan las acciones de los Estados miembros.

2.3 En los dictámenes de octubre de 2006 ⁽⁴⁾ y febrero de 2006 ⁽⁵⁾ se abordaban las orientaciones generales de política económica (2005-2008), mientras que en marzo de 2004 emitimos nuestro dictamen sobre las orientaciones generales de política económica 2003-2005 ⁽⁶⁾. El CESE ha recibido la recomendación de la Comisión para las orientaciones generales de política económica (2008-2010), pero ha constatado que son idénticas a las orientaciones para 2005-2008. A la luz de sus anteriores trabajos sobre las orientaciones generales de política económica, el CESE ha decidido utilizar el Informe sobre la economía de la UE en 2007 como base del presente dictamen.

2.4 En octubre de 2006 el CESE examinó las normas que afectan a los objetivos generales de estabilidad de los precios, crecimiento y empleo. En este dictamen, el Comité se centra más en las políticas que en las normas. En febrero de 2006 publicó su dictamen sobre las orientaciones generales de política económica (2005-2008). Aunque el dictamen abarcaba muchas cuestiones, en términos generales se pronunció a favor de la misma agenda política de crecimiento del empleo y la productividad que constituye la base del presente dictamen. En esos dos dictámenes el CESE se ocupó de los factores económicos que afectan a la demanda. En el presente dictamen se examinan las propuestas de la Comisión para realizar reformas del lado de la oferta.

2.5 Con todo, el Comité subraya que las medidas del lado de la oferta para mejorar la competitividad deben ir acompañadas de una combinación de políticas macroeconómicas que promueva las rentas, la demanda y el empleo. La cuestión de la combinación adecuada de políticas económicas fue abordada por el Comité en su dictamen de marzo de 2004, que sigue siendo de actualidad.

2.6 El documento de la Comisión *European Economy* (nº 8/2007) contiene la comunicación titulada «Moving Europe's Productivity Frontier» (Desplazar la frontera de productividad de la economía europea), además de cuatro capítulos con un total de 49 páginas.

1 La productividad en Europa: ¿el fin de un ciclo?

2 Evaluación de la productividad a nivel industrial

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las orientaciones generales de política económica y la gobernanza económica — Condiciones para una mayor coherencia en la elaboración de la política económica en Europa», DO C 324 de 30.12.2006, p. 49.

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Orientaciones generales de política económica 2005-2008», DO C 88 de 11.4.2006, p. 76.

⁽⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Orientaciones generales de política económica 2003-2005», DO C 80 de 30.3.04, p. 120.

3 ¿Existe una contraposición entre productividad y empleo?

4 Políticas para buscar mayor productividad: otra perspectiva

El Comité lamenta que las recomendaciones de la Comisión para aumentar la competitividad se limiten al lado de la oferta.

Este dictamen evalúa las políticas mencionadas en el capítulo 4.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 El Informe 2007 parte del hecho de que, aunque la Unión Europea es una de las economías más avanzadas y productivas del mundo, todavía existe una brecha considerable entre los niveles de vida, evaluados en términos de PIB, de la UE y de la economía más avanzada del mundo (los Estados Unidos). La causa principal radica en una divergencia en la evolución de la productividad en diversos sectores industriales y Estados miembros.

3.2 Al adoptar la Estrategia de Lisboa en 2000, la UE concedió la máxima importancia a la mejora de su productividad y al logro de un fuerte aumento del empleo. Los principales elementos de esta estrategia eran el reforzamiento de conocimientos, el afianzamiento de las fuerzas competitivas y el refuerzo de la flexibilidad.

3.3 El reforzamiento de los conocimientos requiere aumentar y mejorar la inversión en I+D y capital humano. Es preciso garantizar en toda la Unión Europea la eficacia y la rentabilidad del sistema educativo.

3.4 Estimular la competencia es fundamental para el nivel y la tasa de incremento de la productividad. La investigación empírica confirma que la apertura de los mercados a la competencia no sólo tiene efectos positivos sobre la productividad y el crecimiento, sino también sobre el empleo.

3.5 Es preciso fomentar la flexibilidad para lograr que las estructuras de producción se adapten de forma armónica a una mayor especialización y diversificación en nuevas áreas que presenten ventajas comparativas relativas. Si bien en los últimos años los Estados miembros han adoptado medidas encaminadas a facilitar la movilidad de las empresas y de la mano de obra, se requieren otras iniciativas más amplias.

3.6 La conclusión es que se necesita un cambio de mentalidad. Una serie de políticas pueden realizar una importante contribución. Tienen por objeto:

- promover mayores niveles de inversión en I+D
- desarrollar centros educativos y de investigación de categoría mundial en estrecha colaboración con las empresas
- establecer un mercado único plenamente operativo, abierto y competitivo
- promover un enfoque integrado para fomentar la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo (el CESE recuerda que este enfoque debe ser negociado por los interlocutores sociales)
- mejorar la calidad de las finanzas públicas.

3.7 Muchas de las teorías comúnmente aceptadas han quedado desacreditadas. En efecto, para ser líder tecnológico no hace falta ser un país o una empresa grande; el comercio no es el principal vehículo de la difusión tecnológica; los países pequeños pueden ser líderes en ámbitos especializados; las pequeñas empresas frecuentemente introducen nuevas tecnologías innovadoras; la movilidad internacional de los trabajadores y el capital financiero son los principales vehículos para la difusión de la tecnología.

3.8 Se está llegando a un amplio consenso sobre los factores que limitan el incremento de la productividad y las medidas necesarias para aumentarlo. Las restricciones relativas a los mercados de trabajo y de productos, la falta de apertura a la inversión extranjera directa y los obstáculos al acceso a nuevas tecnologías, a la creación de éstas y a su difusión pueden actuar como importantes frenos al incremento de la productividad durante largos periodos de tiempo.

3.9 Dado que en el logro de un aumento de la productividad influye la salida del mercado de las entidades menos productivas, son importantes las políticas que fomentan la reasignación de recursos. Si los aumentos de productividad permiten incrementar los ingresos, es previsible que la demanda de los consumidores se oriente hacia los servicios. Dado que muchas empresas de servicios tienen un elevado valor añadido y una gran productividad, la economía podrá permitirse también crear nuevos empleos en sectores de muy baja productividad.

4. Productividad y empleo

4.1 El PIB per cápita depende de algo más que la agenda de Lisboa. El PIB depende de factores como el desarrollo de mercados emergentes, Europa del Este y Rusia, las tendencias en los precios y mercados de la energía y de las materias primas, el cambio tecnológico y la globalización en general. En la demanda interna influyen los salarios y los niveles de empleo, así como el poder adquisitivo. El control de la demanda es, en gran medida, una función de la política fiscal y monetaria, mientras que el crédito para estimular tanto la demanda de las empresas como de los consumidores depende en última instancia de los bancos centrales. Mientras los mercados financieros sigan en crisis, lo más probable es que escaseen los créditos, que la demanda sufra y que el PIB se vea afectado negativamente.

4.2 Los factores macroeconómicos se debatieron pormenorizadamente en otros dictámenes anteriores del CESE —sobre la gobernanza económica de la UE— que se mencionan en detalle en la Introducción. La prioridad del presente dictamen es mostrar que, no obstante los factores de la demanda, existe una correlación significativa entre las reformas de la oferta en la agenda de Lisboa y el crecimiento del PIB.

4.3 En el cuadro 1 se recoge los datos del PIB per cápita relativo. Se han escogido dos periodos: 1999, año en que se introdujo el euro, y 2007. En el caso de los nuevos Estados miembros (NEM), este periodo cubre su adhesión a la UE. Durante ese periodo, los EE.UU. bajaron del 161,8 % al 150,9 % respecto a la UE-27. Aun así, los llamados antiguos Estados miembros han sido incapaces de aprovechar este declive relativo de los EE.UU.: la UE-15 también bajó del 115,3 al 111,7, y la zona euro pasó de un 114,5 a un 109,8 respecto a la UE-27.

4.4 Con estos datos sobre el PIB ¿qué nos dicen las estadísticas de empleo? El cuadro 2 muestra los datos sobre el empleo desde 1998 (año en que se iniciaron las primeras negociaciones de adhesión con los NEM) hasta 2006 (últimos datos disponibles). Los datos sobre el desempleo presentados son los datos de 2007. El empleo en los EE.UU. disminuyó, pasando del 73,8 % al 72 % de la población activa durante ese periodo, mientras que el desempleo aumentó del 4,5 % al 4,6 %. Durante el mismo periodo, la zona euro empezó a recuperarse con un aumento del empleo, que pasó del 59,2 % al 64,8 %, y un descenso del desempleo, que pasó del 10,1 % al 7,4 %. Los datos de la UE-15 son algo mejores que los de la zona euro, mientras que los datos de la UE-25 son algo peores.

4.5 En el ranking de Lisboa para 2007, recientemente publicado, los siete países en cabeza eran, por este orden: Dinamarca*, Suecia*, Austria*, Países Bajos*, Finlandia*, Irlanda* y Reino Unido*, seguidos de Alemania y Francia. Entre los nuevos Estados miembros, los mejores eran Eslovenia* y Estonia*. Los países peor clasificados de la UE-15 eran España, Grecia, Portugal e Italia. En general, los Países Bajos, Austria y Estonia fueron elogiados como los países que más eficazmente habían aplicado la Estrategia de Lisboa. Grecia e Italia fueron considerados como los menos eficaces. ¿Cómo influye la buena aplicación del programa de Lisboa en la productividad y el empleo?

4.6 En términos de PIB per cápita relativo, Luxemburgo y Noruega superan actualmente a los EE.UU. A menos del 20 % de los EE.UU. están Irlanda* (sobresaliente), los Países Bajos*, Austria*, Suecia*, Dinamarca*, Bélgica y (por poco) el Reino Unido* y Finlandia*. Fuera de la UE, Islandia, Suiza y Japón se encuentran también a menos del 20 % de los EE.UU. Entre los nuevos Estados miembros (NEM), Chipre y Eslovenia* son los que más se acercan a la media de la UE-27, mientras que Estonia* ha experimentado el avance más pronunciado, seguida de Letonia, Lituania, Hungría y Eslovaquia.

4.7 En el sector del empleo existen muchos paralelismos con la situación del PIB. El empleo en los EE.UU. es algo superior al 70 % de la población activa. En el cuadro puede verse que todos los países no pertenecientes a la UE, incluidos Japón y los tres países que no pertenecen a la zona euro (Dinamarca*, Suecia*, el Reino Unido*), registran tasas de empleo superiores al 70 %. En la zona euro, sólo los Países Bajos* y Austria* se encuentran por encima del 70 %, mientras que Irlanda* y Finlandia* están cerca. Entre los NEM, Chipre y Estonia* se encuentran en cabeza con tasas cercanas al 70 %.

4.8 La tasa de desempleo en los EE.UU. es del 4,6 %. Irlanda*, los Países Bajos*, Austria*, Dinamarca*, Chipre y Lituania están mejor que los EE.UU., como también lo está Noruega. Países como Luxemburgo, el Reino Unido*, la República Checa, Estonia* y Eslovenia* se encuentran a un punto de los EE.UU., y a dos están Suecia*, Letonia y Malta.

4.9 El anterior análisis muestra a las claras que es preciso fijarse en las políticas y tendencias de los países que encabezan el ranking de Lisboa —Dinamarca*, Suecia*, Austria*, Países Bajos*, Finlandia*, Irlanda* y Reino Unido*— y de los líderes entre los nuevos Estados miembros: Estonia* y Eslovenia*. A efectos del presente dictamen, estos países constituyen la «lista de referencia» y van señalados con un asterisco. El Comité

examinará en qué medida las políticas relacionadas con el conocimiento, la competencia, la innovación y las finanzas públicas han contribuido al éxito relativo de estos países. Por el contrario, las políticas de España, Grecia, Italia y Portugal serán objeto de un seguimiento como «grupo de control». Además, las iniciativas políticas de dos grandes economías como la francesa y la alemana siguen siendo muy importantes para la UE. Ambos países se caracterizan por políticas polarizadas que han dificultado la reforma, aunque, en cierta medida, se están obteniendo ya resultados.

5. Invertir en conocimientos

5.1 El programa de la OCDE para la evaluación internacional de los alumnos recibe el nombre PISA (Program for International Student Assessment). El cuadro 3 presenta una síntesis extraída del estudio de 2006 sobre las competencias en lectura, matemáticas y ciencia de los niños de quince años de edad en la OCDE y en otros países.

5.2 Además de Corea, Japón y Suiza, los países con «A» en los tres apartados son Finlandia* (claro vencedor), los Países Bajos*, Bélgica* y Estonia*. Los países con «A» en dos apartados son la República Checa, Austria*, Eslovenia* e Irlanda*. Con una sola «A», Dinamarca*, Suecia*, Reino Unido*, Alemania y Polonia. Alemania y el Reino Unido obtuvieron su «A» en ciencias. El Reino Unido* obtuvo la tercera mejor nota en ciencias en el nivel 6, después de Eslovenia* y Finlandia*. Todos los países de la «lista de referencia» tienen notas «A». Los países del «grupo de control» se sitúan, con los EE.UU., al final de la clasificación.

5.3 Dada la considerable correlación entre los resultados del sistema educativo y los de la economía de los Estados miembros, el CESE opina que es un acierto de la Comisión el convertir la calidad de la educación en una política fundamental de la UE.

5.4 La Universidad Jiao Tong de Shanghai ha elaborado una metodología para clasificar las universidades. Existen otros métodos para clasificar universidades, pero el utilizado por dicha Universidad concuerda con la prioridad que la UE concede a las ciencias y la investigación.

5.5 Los resultados del sistema escolar de los EE.UU., según la evaluación de PISA, son muy mediocres. Es en los estudios superiores donde los EE.UU. mantienen su ventaja competitiva. El cuadro 4 ha sido extraído de la clasificación de la Universidad Jiao Tong. Diecisiete universidades norteamericanas, así como dos británicas y una japonesa, se encuentran entre las veinte mejores. El Reino Unido, con veinte universidades en la lista de las 100 mejores, se sitúa, pues, en la «lista de referencia». Fuera de la UE destacan también Japón (seis universidades), Canadá (cuatro), Australia (dos), Suiza (tres), Noruega (una) e Israel (una). Cinco países de la «lista de referencia» figuran entre las 100 mejores universidades: Reino Unido*, Países Bajos* (dos), Dinamarca* (una), Suecia* (cuatro) y Finlandia* (una). Del «grupo de control» no aparece ninguna. Es hora de que Bolonia, Salamanca y Coimbra recobren su pasado esplendor. Por otra parte, Alemania tiene seis entradas y Francia, cuatro.

5.6 Aparte del Reino Unido, sólo seis Estados miembros tienen representantes entre las 100 mejores universidades; hay veinte Estados miembros de la UE que no figuran en la clasificación. Parece ser que la Comisión quiere cubrir esta laguna con la creación de un Instituto Europeo de Tecnología (IET). Aunque el CESE apoya este proyecto, resulta difícil ver cómo puede llegar a cuajar sin debilitar la presencia de la UE entre las 100 mejores universidades. Una estrategia alternativa sería revisar y examinar las políticas de los Estados miembros encaminadas a desarrollar sus mejores universidades. La necesidad más urgente es la de establecer una estrecha asociación entre la universidad y las empresas que permita desarrollar los conocimientos y aptitudes necesarios para que los avances científicos y tecnológicos del siglo XXI sean aprovechados para generar riqueza y empleo.

5.7 Otra medida de la educación universitaria en los Estados miembros son los datos de Eurostat sobre el número de licenciados con estudios superiores en ciencias y tecnología por cada mil habitantes con edades comprendidas entre 20 y 29 años. La cifra de los EE.UU. es 10,6. Los Estados miembros que se encuentra a menos de un punto porcentual de los EE.UU. son Bélgica, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Austria*, Polonia, Rumanía, Eslovenia* y Eslovaquia. Los Estados miembros con resultados mucho mejores son Dinamarca* (14,7), Irlanda* (24,5), Francia (22,5), Lituania* (18,5), Finlandia* (17,7), Suecia* (14,4) y el Reino Unido* (18,4). Todos los países marcados con un asterisco (*) se encuentran en la «lista de referencia». Italia y Grecia son los únicos países del «grupo de control» que entran en esta clasificación. Aumentar el número de licenciados en ciencias y tecnología debería ser un objetivo central de los sistemas educativos de enseñanza secundaria y superior de los Estados miembros.

5.8 Uno de los objetivos del proyecto de Lisboa es aumentar el gasto de la UE en investigación y desarrollo hasta el 3 % del PIB. De dicho porcentaje, un 2 % debería proceder del sector privado. Dos países de la «lista de referencia», Suecia* y Finlandia*, invierten más del 3 %. Otros dos, Dinamarca* y Austria*, dedican entre el 2 % y el 3 %, al igual que Alemania y Francia. Los países de la «lista de referencia» que gastan entre el 1 % y el 2 % son Bélgica, la República Checa, Estonia*, Irlanda*, Países Bajos*, Eslovenia*, España y Reino Unido*, la mayor parte de los cuales está en la «lista de referencia». Los demás Estados miembros gastan menos del 1 %, excepto Hungría e Italia (ambos con el 1 %). Italia y España se encuentran en el «grupo de control». Para reducir las diferencias no parece ilógico esperar que los gobiernos aporten el 1 % del PIB a la I+D. Lo ideal sería canalizarlo a través de las universidades y centros de investigación a fin de ayudarles a consolidar su prestigio y presencia en la comunidad científica mundial. Actualmente, los gobiernos de la UE-15 dedican entre un 0,30 % y un 0,40 %, mientras que los gobiernos de los NEM gastan entre un 0,50 % y un 0,60 %. Podría y debería hacerse más, entre otras cosas para desarrollar los conocimientos científicos necesarios para afrontar el cambio climático y la contaminación.

5.9 Respecto a las desgravaciones fiscales para el sector privado por inversiones en I+D, el CESE ya presentó su dictamen a la Comisión (7). El CESE opina que todos los Estados

miembros deberían adoptar las mejores prácticas e introducir incentivos fiscales para estimular las inversiones privadas en el sector I+D, en particular, por parte de las PYME.

5.10 Existe una relación circular entre educación, investigación, innovación, conocimientos técnicos y tendencias del empleo. Se trata de un círculo virtuoso en el que la base nacional de conocimientos y aptitudes atrae la inversión extranjera, la transferencia de conocimientos y la inmigración. Sin esa base, las personas cualificadas se sentirán tentadas a buscar un entorno de conocimientos en el que sus aptitudes destaquen. Lo que puede traducirse en un círculo vicioso de emigración y en fuga de cerebros.

5.11 Las conclusiones en materia de políticas de investigación y educación es que es preciso revisar muchos de los sistemas de enseñanza secundaria y superior de los Estados miembros, y que los gobiernos deberían aumentar su gasto en I+D. Existe una clara correlación entre la eficacia de las políticas y el empleo y la productividad, como han demostrado los datos de la «lista de referencia» y del «grupo de control».

6. Competencia e innovación

6.1 La Comunicación de la Comisión destaca tres políticas para fomentar la competencia: la liberalización y regulación de las industrias de redes, la política de competencia y los efectos positivos del mercado interior.

6.2 Entre los beneficios del mercado interior figuran el estímulo a la innovación, como resultado de la exposición a la competencia extranjera; las economías de escala ofrecidas por un mayor mercado en la producción, la distribución y la comercialización, y, por último, las transferencias de tecnología que resultan de la apertura a la inversión extranjera.

6.3 Los Estados miembros de la UE no han sido todos ellos igual de atractivos ni han estado igual de abiertos a las IED (inversiones extranjeras directas). En términos de transferencia de tecnología, métodos de gestión, presencia en el mercado e inversión de capital, esto tendrá que haber supuesto una desventaja para aquellos Estados miembros que no se han beneficiado de IED. Los datos de Ernst & Young sobre la IED muestran que, para el periodo 1997-2006, los diez países europeos que más IED obtuvieron fueron los siguientes, por número de proyectos:

Reino Unido	5 539	Francia	3 867
Alemania	1 818	España	1 315
Bélgica	1 190	Polonia	1 046
Hungría	1 026	Irlanda	884
República Checa	849	Rusia	843

(7) Véase el Dictamen del CESE «Hacia una utilización más eficaz de los incentivos fiscales a la I+D», DO C 10 de 15.1.08, p. 83.

6.4 Las IED han sido muy importantes para el crecimiento económico de los NEM. Como cada vez hay más países que compiten por las IED —entre ellos India y China— los NEM tendrán que adoptar la economía del conocimiento para garantizar el crecimiento y el empleo. Los países asiáticos descienden en los tests de competencia organizados por PISA, y en sus universidades se gradúan cientos de miles de estudiantes con licenciaturas y títulos de postgrado de ciencias y tecnología.

6.5 La liberalización y la regulación de las industrias de redes son medidas que pueden reducir considerablemente los costes y mejorar notablemente la productividad en toda la economía. Esta política tiene tres fases: en primer lugar, la privatización; luego, la regulación para que los nuevos participantes puedan desafiar a los operadores tradicionales; y por último, una propiedad dividida entre redes y servicios de redes. En su *Informe sobre el progreso en la creación del mercado interior del gas y de la electricidad* ⁽⁸⁾, la Comisión considera que los cambios de un proveedor a otro por parte de los clientes es una medida de competencia eficaz. El siguiente cuadro así lo ilustra:

Porcentaje de cambios			
		Electricidad	Gas
Alemania	Grandes empresas	41	(*)
	PYME	7	(*)
	Familias	5	(*)
Francia	Grandes empresas	15	14
	Familias	0	0
España	Grandes empresas	25	60
	PYME	22	60
	Familias	19	2
Reino Unido	Grandes empresas	50+	85 +
	PYME	50+	75 +
	Familias	48	47

(*) No existen datos sobre el mercado del gas en Alemania.

En general, la competencia está más desarrollada en algunos de los países de la «lista de referencia», aunque Italia y España también han avanzado.

⁽⁸⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Informe sobre el progreso en la creación del mercado interior del gas y de la electricidad, COM(2005) 568 final de 15.11.2005.

6.6 La aplicación de la política de competencia tiene como objetivo favorecer la eficacia y la productividad en beneficio del consumidor. Esta política concuerda en gran medida con el equilibrio que el CESE quiere mantener entre los intereses de las partes que lo integran.

6.7 La Comunicación concluye que la competencia es fundamental para el nivel y la tasa de incremento de la productividad. Resulta revelador que las economías de la «lista de referencia» son las más abiertas de la UE. Tienen la productividad más elevada, los niveles más altos de empleo y una mayor capacidad para absorber trabajadores migrantes. Es un error que los gobiernos de los Estados miembros intenten poner barreras a sus economías por miedo a la competencia.

7. Políticas de reasignación

7.1 Con el término de *reasignación*, la Comisión se refiere a la redistribución de los factores de producción de las industrias y sectores en dificultades a industrias y sectores emergentes y florecientes.

7.2 La tesis central de la Comunicación es que, en la medida en que el crecimiento económico viene impulsado por la expansión de la frontera tecnológica, la economía estará expuesta a cambios estructurales. Nuevos sectores de alta tecnología pueden ganar cuotas de mercado en detrimento de otros sectores en recesión. Empresas nuevas pueden convertirse en actores importantes, mientras que otras de larga tradición pueden verse forzadas a adaptarse o desaparecer.

7.3 Puesto que en cualquier caso la economía estará expuesta a un cambio estructural, su capacidad de ajuste es fundamental para lograr el máximo beneficio del cambio tecnológico y de la movilidad de los conocimientos. No obstante, la Comisión estima que la capacidad de ajuste de los Estados miembros se ve restringida por la limitada flexibilidad que permiten las instituciones del mercado laboral y las reglamentaciones.

7.4 La Comunicación propone cuatro medidas políticas fundamentales para mejorar la reasignación de recursos: facilitar la entrada en el mercado, reducir las cargas administrativas, regular el mercado laboral e integrar el mercado financiero.

7.5 Las políticas para facilitar la entrada en el mercado incluyen una serie de medidas sobre las que el CESE ya ha elaborado dictámenes. Entre dichas medidas figura la reducción de las cargas administrativas asociadas a la creación de empresas, diversos sistemas de apoyo a las nuevas PYME y cambios en las leyes reguladoras de la quiebra. El acceso a los recursos financieros y una política de competencia que garantice mercados abiertos son elementos importantes de cualquier estrategia de reasignación a través de la creación de nuevas empresas.

7.6 Aunque todas las empresas, tanto las pequeñas como las grandes, soportan costes administrativos, la carga es mucho superior para las pequeñas debido a su menor tamaño. La reducción de la carga administrativa es uno de los cinco objetivos más importantes de la agenda de la UE, pero, tal y como se reconoce en la Comunicación, la simplificación de la reglamentación y la reducción de los costes administrativos es difícil puesto que la mayoría de las medidas se introdujeron por motivos específicos. «Sirven para corregir fallos del mercado, para proteger a los que participan en él o para ofrecer información a los responsables políticos»⁽⁹⁾. Muchos en la UE dirán que la protección social respaldada por esas normas es un elemento clave del acervo comunitario. Aun así, el impacto acumulativo de esas reglamentaciones conlleva un coste económico significativo.

7.7 El grupo de trabajo *Better Regulation Task Force* (BRTF), ubicado en el Reino Unido, sugiere que los costes podrían ascender al 3 o 4 % del PIB⁽¹⁰⁾, resultados que han sido corroborados por el trabajo del *Dutch Central Planning Bureau* (CPB). Se estima que una reducción del 25 % de la carga de costes administrativos en la UE podría traducirse inicialmente en un aumento del 1 % del PIB real. El efecto a largo plazo podría ser aún mayor. La reducción de esta carga de costes es altamente deseable, pero no hay indicios de que vaya a salir nada de esta iniciativa. Puesto que a la UE le preocupa institucionalmente la posibilidad de que fracase el mercado, es improbable que se logren esas mejoras. Por otro lado, el CESE, preocupado por ofrecer la máxima protección a todos los participantes en el mercado, no es probable que apoye una reducción significativa de la carga administrativa.

7.8 Las estructuras del mercado laboral ejercen un gran impacto en la reorganización del trabajo. El impacto que tienen las reformas del mercado en la productividad y el empleo es mayor cuando los mercados laborales son flexibles. A pesar de que no existen estudios fiables sobre la flexibilidad del mercado laboral, los niveles de empleo de los países de la «lista de referencia» constituyen ciertamente una medida de la capacidad de sus legislaciones laborales para adaptarse al cambio.

7.9 La legislación en materia de protección del empleo en la UE es, lógicamente, objeto de controversia. En vez de modificar la protección ofrecida por los contratos indefinidos, muchos Estados miembros han introducido contratos temporales en paralelo. Esos contratos temporales son los que explican en gran medida el aumento del empleo comentado más arriba en el punto 4. Aunque los datos no dan la medida real del empleo a tiempo completo, la escala del aumento del empleo es esperanzadora y el desempleo estructural está disminuyendo.

7.10 Es necesario, desde luego, mitigar las perturbaciones ocasionadas cuando las normativas laborales son suficientemente flexibles para optimizar la reasignación. Por lo tanto, se insta a los Estados miembros a que introduzcan políticas de

acompañamiento de manera paralela. La flexibilidad es fundamental en este proceso. Es preciso asignar recursos para que el aprendizaje permanente pueda reforzar la adaptabilidad y la empleabilidad y para que los sistemas de seguridad social puedan ofrecer incentivos a participar en la población activa y facilitar la reorganización, mientras que las políticas del mercado laboral deberían ayudar a las personas a afrontar el cambio y el desempleo que supone la transición a un nuevo empleo seguro. Esas políticas son indispensables cuando se relaja la protección laboral.

7.11 La integración de los mercados financieros es la última de las políticas de reasignación. En general, el grado de fragmentación del sistema financiero en la UE podría ser considerado como un obstáculo para la productividad y el empleo, especialmente en el caso de las empresas incipientes. Las directivas sobre los servicios financieros abordan estas deficiencias. Paralelamente al presente dictamen, el CESE está elaborando otro sobre las inversiones transfronterizas mediante fondos de capital riesgo⁽¹¹⁾. El papel de un sistema financiero eficaz a la hora de un cambio estructural es sobre todo evidente en la financiación de empresas incipientes.

8. Mejorar las finanzas públicas

8.1 El cuadro 5 recoge datos de Eurostat sobre las finanzas de los Estados miembros. La deuda pública media de la zona euro de Doce (68,8 % del PIB) supera tanto el objetivo de convergencia de la UEM del 60 % como las medias de la UE-15 (63,0 %) y de la UE-25 (61,9 %). En general, la deuda pública de los países de la «lista de referencia» es inferior al 50 % del PIB y, en muchos casos, bastante inferior. Austria* (61,7 %) es la excepción. Además, todos los países de la «lista de referencia» redujeron su deuda pública durante el periodo 1999-2006. En Irlanda*, los Países Bajos* y Suecia* la reducción ha sido especialmente radical. Del «grupo de control», sólo España tiene una deuda pública inferior al 50 % del PIB, consecuencia de una reducción radical durante ese periodo. Italia (106,8 %) y Grecia (95,3 %) se encuentran al final del ranking.

8.2 En la UE-15, Bélgica, Dinamarca*, España, Finlandia*, Irlanda*, Luxemburgo, los Países Bajos* y Suecia* han tenido balanzas presupuestarias positivas. El resto de los países presentaron saldos negativos inferiores al 3 %, excepto Italia (-4,4 %) y Portugal (-3,9 %). Entre los nuevos Estados miembros, Bulgaria y Estonia* tuvieron saldos positivos, mientras que Eslovaquia, Hungría y Polonia superaron el -3 %. Con un balance negativo de sólo el 1,2 % destacan Chipre y Eslovenia*. Entre los países de la «lista de referencia», el Reino Unido, con un -2,7 %, se ha desviado. No consiguió equilibrar su presupuesto durante los años de actividad económica favorable de manera que su posición entre los líderes ahora corre peligro. En «el grupo de control», destacó el rendimiento de España, mientras que Italia y Portugal confirmaron su baja posición en general en el ranking.

⁽⁹⁾ *La economía de la UE: Informe 2007 — Desplazar la frontera de producción de la economía europea*, Comisión Europea, Dirección General de Economía y Finanzas, p. 136.

⁽¹⁰⁾ *La economía de la UE: Informe 2007 — Desplazar la frontera de producción de la economía europea*, Comisión Europea, Dirección General de Economía y Finanzas, p. 137.

⁽¹¹⁾ Eliminación de obstáculos para las inversiones transfronterizas mediante fondos de capital riesgo (INT/404).

8.3 En sus dictámenes anuales sobre la economía comunitaria, el CESE ha abogado por finanzas públicas saneadas. Los resultados relativos de los países de la «lista de referencia» y del «grupo de control» muestran que unas finanzas públicas saneadas son un importante componente de los resultados obtenidos por los Estados miembros en materia de empleo y productividad.

8.4 Al examinar los resultados relativos de la «lista de referencia» y del «grupo de control» se planteó la cuestión del impacto de los impuestos. El informe Eurostat sobre los impuestos de la UE en 2005 mostraron que la tasa media como porcentaje del PIB en la UE-27 era del 39,6 %. Se trata, más o menos, de trece puntos porcentuales más que las tasas de EE. UU. y Japón. Entre todos los países OCDE no comunitarios, sólo Nueva Zelanda tiene un tipo medio real superior al 35 %. Tras un intento de los Estados miembros por reducir la carga fiscal, la tendencia se ha invertido y la tasa media ha vuelto al nivel de 1995.

8.5 En términos de cargas fiscales, Dinamarca*, Finlandia* y Suecia* se encuentran entre los cinco con más cargas, junto con Bélgica y Francia. Austria* y Eslovenia* se encuentran entre los

cinco siguientes, junto con Italia. Los Países Bajos* y el Reino Unido* ocupan los puestos 12 y 13 respectivamente. Sólo Estonia* (22º) e Irlanda* (23º), en los puestos 22 y 23, disfrutaban de una carga fiscal considerablemente baja. En el «grupo de control», la carga fiscal de Italia es inferior o igual a la de cinco países de la «lista de referencia». España, Grecia y Portugal tienen cargas fiscales inferiores a las de todos los países de la «lista de referencia», excepto Irlanda y Estonia. No se puede afirmar a priori que los países del «grupo de control» soporten una fiscalidad excesiva.

8.6 La UE tiene una presión fiscal superior a la de las regiones con las que compete. Los regímenes fiscales específicos de los Estados miembros están muy influenciados por la cantidad de dinero que se asigna a la protección social. Desde un punto de vista puramente comunitario, es difícil defender la conveniencia de introducir deducciones fiscales ya que las economías con mejores resultados de la UE tienen los tipos más elevados. No obstante, desde un punto de vista global, las regiones competidoras tienen cargas fiscales inferiores y es posible que esto contribuya a que sus niveles de innovación y de empresa sean elevados.

Bruselas, 18 de septiembre 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 al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Aplicación de medidas contra las prácticas abusivas en el ámbito de la fiscalidad directa dentro de la UE y en relación con terceros países»

COM(2007) 785 final

(2009/C 77/29)

El 10 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Aplicación de medidas contra las prácticas abusivas en el ámbito de la fiscalidad directa dentro de la UE y en relación con terceros países»

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 14 de julio de 2008 (ponente: Sr. BURANI).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 17 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El documento de la Comisión pretende sentar las bases para un debate entre los Estados miembros sobre la imposición directa en las operaciones transfronterizas. En concreto se propone encontrar soluciones «coordinadas», basadas en un planteamiento puramente nacional, para la aplicación de medidas antiabuso, ámbito en el que es insuficiente la colaboración entre las distintas administraciones.

1.2 El Comité celebra esta iniciativa que, sin embargo, tardará tiempo en hacerse realidad, fundamentalmente porque conducirá, al menos teóricamente, a la creación de un cuasi «corpus iuris» comunitario basado en las numerosas sentencias del Tribunal de Justicia Europeo. La casuística examinada por el TJCE es lo suficientemente amplia como para constituir un punto de referencia adecuado para las autoridades fiscales nacionales, quienes, por otra parte, no siempre parecen dispuestas a recurrir a ella.

1.3 El punto de partida es el acuerdo entre los Estados miembros sobre lo que se considera «práctica abusiva» y, por tanto, sobre la distinción entre «evasión fiscal» y «elusión fiscal». El Comité subraya la importancia de las sentencias del TJCE, que han establecido que, mientras que la primera constituye sin duda un delito, en la segunda cabe hacer una distinción: la elusión se convierte en delito sólo si se emplean «montajes puramente artificiales», es decir, si se crean situaciones ficticias. Tampoco se considera ilícita la creación de establecimientos para aprovechar las ayudas estatales concedidas por otros países: sean o no conformes al Tratado, la distorsión debe combatirse con otros medios, actuando en la fuente y sin involucrar al particular.

1.4 Un aspecto de especial importancia es el de la «subcapitalización»; es decir, la provisión de financiación exterior en lugar de proceder a una ampliación de capital. Existe en esta cuestión un grado elevado de subjetividad por parte de las administraciones, y, cuando se trata de instituciones financieras, resulta especialmente difícil emitir un juicio.

1.5 Dejando aparte la casuística, para la cual el CESE remite al texto del presente dictamen, el Comité hace hincapié en algunos principios fundamentales respecto de los cuales deberían llegar a un acuerdo los Estados miembros, tal vez adoptándolos de inmediato: en primer lugar, es preciso encontrar un equilibrio entre los intereses del Estado y los del sujeto pasivo, adoptando siempre el principio de proporcionalidad al juzgar los casos de «montajes puramente artificiales». Por tanto, se necesitan normas para distribuir de forma equitativa la carga de la prueba, pero, sobre todo, para determinar cómo obtienen las pruebas las autoridades fiscales, siempre respetando las leyes.

1.6 En definitiva, el CESE estima que un asunto con tantas variaciones y posibilidades exige a los Estados miembros buena voluntad y espíritu de colaboración para hallar el equilibrio entre la protección de sus finanzas, la importancia del ciudadano y el respeto de sus derechos. Al mismo tiempo, considera su deber insistir en el papel que las administraciones financieras tienen a la hora de luchar no sólo contra los abusos, sino, sobre todo, contra los montajes ficticios (tal vez también reales) que esconden actividades delictivas.

2. Introducción

2.1 Como ya anunció en 2006 ⁽¹⁾, la Comisión ha emprendido una labor de **coordinación de los sistemas de imposición directa** de los Estados miembros. El problema se plantea en términos bastante explícitos: al aplicar las medidas fiscales a actividades transfronterizas de los sujetos pasivos, todas las administraciones nacionales tienen la obligación de garantizar al país unos ingresos adecuados, pero la diversidad de sistemas puede hacer que surjan **diferencias de interpretación o aplicación** entre las administraciones. Los sujetos pasivos pueden aprovechar de forma abusiva tales diferencias para eludir sus obligaciones en todo o en parte. Por otra parte, es preciso evitar los casos de doble imposición.

⁽¹⁾ COM(2006) 823 final de 19.12.2006.

2.2 Para evitar tales situaciones, la mayoría de los Estados miembros han adoptado una serie de «normas antiabuso». Son normas a veces concretas y a veces generales que varían de un país a otro. En tal caso son posibles, y de hecho se producen, situaciones de conflicto para los sujetos pasivos y, en ocasiones, entre los propios Estados miembros. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), que ha debido pronunciarse en distintos casos, ha emitido sentencias que, a falta de una legislación comunitaria en la materia, proporcionan una útil guía de jurisprudencia. La Comisión Europea se ha remitido a este material para elaborar la Comunicación sometida a examen.

2.3 La Comunicación «tiene por objeto sentar las bases para una ulterior discusión con los Estados miembros y los principales interesados a fin de explorar la posibilidad de adoptar **soluciones coordinadas** en la materia». De hecho, la Comisión considera que existe una **necesidad urgente** de encontrar «el justo **equilibrio entre el interés público** de combatir las prácticas abusivas y la necesidad de **evitar una restricción exagerada** de la actividad transfronteriza en el interior de la UE». Además será preciso coordinar la aplicación de las medidas antiabuso en las relaciones con terceros países.

2.4 En lo que se refiere a estas cuestiones, la Comisión pretende entablar un debate entre los Estados miembros, con la presencia de las partes interesadas, a fin de llegar a unas conclusiones compartidas que conduzcan a una **coordinación voluntaria de las normas y procedimientos**. No se habla de armonización, que es demasiado difícil de alcanzar en poco tiempo, ni de medidas legislativas, que son prácticamente inviables.

3. Síntesis de la Comunicación

3.1 El documento de la Comisión dedica una atención especial a definir la **terminología y el marco de la cuestión**, para lo cual toma como base las sentencias del TJCE que han establecido algunos **principios fundamentales**. En primer lugar, se ofrece una **definición de abuso**, que se produce «*exclusivamente* cuando, pese a haberse observado las condiciones previstas por la normativa comunitaria, no se logran los objetivos perseguidos por dicha normativa y existe la voluntad de obtener un beneficio creando artificialmente las condiciones exigidas para su obtención»⁽²⁾. Se establece una distinción respecto de la **evasión fiscal**, que se define como «los montajes *puramente artificiales* cuyo objetivo sea eludir el peso de la obligación fiscal nacional».

3.2 Otro principio fundamental es «que la necesidad de impedir las prácticas abusivas o la evasión fiscal puede constituir una razón imperiosa de interés general capaz de **justificar una restricción de las libertades fundamentales**». Sin embargo, la legitimidad de las normas restrictivas está condicionada al cumplimiento del principio de **proporcionalidad**. Además, estas normas deben **aplicarse exclusivamente con el fin de evitar montajes puramente artificiales**.

3.3 El TJCE ha adoptado **criterios precisos para definir qué no es un montaje puramente artificial**: el mero hecho de establecer una filial en el extranjero no está incluido en esta defi-

nición, ni siquiera si se diera la circunstancia de que la actividad desarrollada por la filial en otro Estado miembro **podría haberla desarrollado la empresa matriz**. Tampoco basta por sí mismo el argumento de que la decisión de establecer una filial se apoye en **consideraciones de tipo fiscal**: si no se producen prácticas abusivas, es perfectamente legítimo aprovechar la fiscalidad de otro Estado miembro si es más favorable. Por último, en la definición tampoco se incluye el hecho de que se decida establecer una filial para **aprovechar las ayudas estatales** que concede otro Estado miembro: las distorsiones derivadas de unas ayudas estatales incompatibles con el Tratado se deben resolver en la fuente con otros medios, pero ello no autoriza a adoptar medidas unilaterales para combatir los efectos negativos.

3.4 El TJCE ha impuesto límites a una interpretación lata de estos principios: **no son de aplicación cuando se presente un elemento posterior de abuso**, como, por ejemplo, el establecimiento de una sociedad «fantasma» o «pantalla», o cuando las condiciones de las transacciones financieras entre sociedades vinculadas residentes en distintos Estados miembros difieran de las que se habrían acordado entre partes no vinculadas. Se aplica en este caso un criterio de **prevalencia de «sustancia sobre forma»**.

3.5 La Comisión señala que los criterios mencionados más arriba se refieren a **casos específicos**, pero que sería útil estudiar su **aplicación práctica a diversos tipos de actividades y de estructuras empresariales**.

3.6 En cuanto a la **proporcionalidad**, el TJCE admite que los Estados miembros puedan adoptar criterios de protección aplicables a **situaciones que presentan una probabilidad elevada de abuso**: la definición de **criterios razonables de presunción** sirve al interés de la **seguridad jurídica** de los sujetos pasivos y resulta práctica para las administraciones.

3.7 La Comisión hace hincapié en la necesidad de adoptar **criterios de equidad: la carga de la prueba** no debe recaer sólo en el sujeto pasivo, que debe poder defenderse sin excesivas trabas administrativas y teniendo la garantía de que los resultados del examen llevado a cabo por las autoridades tributarias están sometidos a un **control jurisdiccional independiente**. Por otro lado, las correcciones de los ingresos tributarios derivadas de la aplicación de medidas contra las prácticas abusivas deberían limitarse a lo imputable al montaje puramente artificial. Las **transacciones dentro de un grupo** deben examinarse, además, a la luz del principio de la igualdad de condiciones. Pero, en definitiva, todos estos criterios no deben impedir a los Estados miembros imponer sanciones a los sujetos pasivos que sean culpables de haberse servido de **operaciones abusivas para evadir impuestos**.

3.8 Una vez establecidos los principios generales, el documento de la Comisión se ocupa de la aplicación práctica de las normas. El contenido de esta parte se examina en el apartado «Observaciones específicas» (véase más adelante).

⁽²⁾ *Emsland-Stärke* C-110/99, apdos. 52-53; *Halifax* C-255/02, apdos. 74-75 (nota de la Comisión).

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge con gran satisfacción la iniciativa de la Comisión, que, en primer lugar, pretende coordinar **normas y procedimientos** sin ceder a la tentación de intervenir desde arriba, con un planteamiento realista que tiene presentes las normas del Tratado, aunque también la sensibilidad de los Estados miembros. En segundo lugar, aspira a **encontrar el equilibrio** entre «el interés público» (de cada uno de los Estados miembros) y «la necesidad de evitar una restricción exagerada» del mercado interior.

4.1.1 El CESE, por su parte, recomienda tener presente la **importancia del ciudadano/sujeto pasivo**: la coordinación, en su momento, deberá, ante todo inspirarse en la **equidad** respecto a los ciudadanos, norma que parece inspirar las sentencias del TJCE, pero que no siempre resulta evidente en la práctica.

4.2 Parece, por otra parte, que tanto el TJCE como la Comisión comparten la preocupación del CESE: cuando se habla del **principio de proporcionalidad** (véase el punto 3.2) que debe adoptarse para evitar **normas restrictivas en exceso en el caso de los «montajes puramente artificiales»** (véase el punto 3.3), es evidente que no se trata de casos teóricos. Existen numerosos casos de infracción de las normas, y seguramente no todos salen a la luz; igualmente numerosos son los casos de filiales extranjeras cuya legitimidad se pone en duda o se discute. Si las administraciones fiscales adoptasen los principios contenidos en las sentencias del TJCE, las empresas podrían operar en un entorno de seguridad jurídica, sin excesivas formalidades y sin correr el riesgo de una doble imposición.

4.3 Ciertamente es acertada la observación de la Comisión (véase el punto 3.5) de que la casuística de ejemplos lícitos e ilícitos es demasiado dispar para servir de base a unos **principios de carácter general**, por lo que sería preciso estudiar la aplicación práctica de éstos en distinta actividades y estructuras empresariales. No obstante, el mero *examen de cada uno de los casos a la luz de las sentencias del TJCE* permitiría a la propia empresa llevar a cabo una **valoración preliminar** de la probabilidad de que su decisión de establecer filiales en el extranjero plantee dificultades. Siempre, obviamente, **que las administraciones acepten basar sus acciones en la jurisprudencia del TJCE**, aunque con la facultad de adaptarla a cada caso. El sistema «caso por caso» permitiría valorar de forma equitativa cada situación, evitando aplicar soluciones generales inspiradas en la prevalencia de la forma sobre la sustancia.

4.4 Actuaciones de este tipo, tanto por parte de la empresa como de las administraciones, permitirían **aislar más fácilmente a las empresas «fantasma»** o «pantalla» (véase el punto 3.4), que suponen un fraude claro. El examen de la casuística en ese sector podría servir de ayuda a los Estados miembros a la hora de adoptar unos **criterios de protección** (véase el punto 3.6) **que limitasen las libertades fundamentales**.

4.5 La cuestión relativa a los **criterios de equidad** (véase el punto 3.7) que plantea la Comisión merece una especial atención. Un principio del Derecho natural en materia penal es la presunción de inocencia, que pone en manos del acusado la carga de la prueba. A pesar de que el Derecho fiscal no siempre se inspira en esta norma, es indudable que una actuación

abusiva por parte de las administraciones constituiría una carga tanto para las empresas como para los particulares.

4.5.1 El CESE coincide con la recomendación de establecer **normas para distribuir de forma equitativa la carga de la prueba**: el respeto de las libertades fundamentales y la presunción de inocencia deben estar en la base de las relaciones de las administraciones tributarias con los contribuyentes. Es precisa una **normativa** que establezca las modalidades para la **obtención de pruebas por parte de las autoridades fiscales** y los límites de su autonomía ante un **delito que deba perseguirse penalmente**, como en el caso de la elusión fiscal realizada con medios ilícitos, que se califica de evasión fiscal.

5. Observaciones específicas: aplicación de las normas en la UE/EEE

5.1 La Comisión menciona el principio según el cual «las medidas antiabuso deben centrarse de forma específica en los montajes puramente artificiales destinados a eludir la legislación nacional (o la legislación comunitaria incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales)». Se trata de un principio con el que es fácil declararse de acuerdo, pero que deja mucho espacio para la interpretación. Lo mismo cabe decir de la recomendación de evitar la desproporción entre las normas y el objetivo de frenar los abusos.

5.2 El CESE considera que sólo si los Estados miembros, con la colaboración de la Comisión, examinan juntos las normas podría lograrse su coordinación, siempre, por supuesto, *que exista una voluntad sincera de alcanzar tal resultado*. Las normas de cada administración se orientan a la protección del bien público, según una filosofía que procede de tradiciones y situaciones diversas: es de esperar que se atenúen las diferencias, pero pasará mucho tiempo hasta que puedan verse los resultados en la práctica.

5.2.1 El CESE está de acuerdo con el documento de la Comisión, que subraya la necesidad de **evitar que las medidas adoptadas para combatir la evasión fiscal transfronteriza se apliquen a situaciones puramente internas**, en las que no existe riesgo de abuso. Son, también en opinión del TJCE, medidas inútiles y contraproducentes desde el punto de vista de la competitividad.

5.3 Un argumento importante es el de la **interpretación** de los conceptos de **deuda y capital en acciones**: un Estado miembro puede interpretar una transacción como aportación de capital y otro como deuda, lo cual permitiría la deducción de los intereses. Lo mismo ocurre en el caso de las sociedades híbridas, que en un Estado pueden considerarse entidades sujetas al impuesto de sociedades mientras que en otro pueden considerarse entidades transparentes. De ahí surge la posibilidad de **doble exención o doble imposición**. Se trata de casos muy notables en los que se aprovechan —o se sufren— las diferencias en las normas aplicadas en los distintos Estados miembros, aunque también las diferencias en la actitud de las administraciones, según sean propensas a favorecer o a desincentivar las inversiones transfronterizas.

5.3.1 El CESE cree que se trata de un problema muy delicado, que debe ser el **punto de partida de futuros debates**.

5.4 Las normas sobre las **sociedades extranjeras controladas (SEC)** constituyen un problema ligado al punto anterior. Habitualmente, los beneficios de una SEC se imputan a la empresa matriz y se gravan en el país de ésta, aunque con un trato fiscal especial. Según la Comisión, esta disparidad de trato constituye una **discriminación**, a menos que exista una «situación objetiva y significativa» que lo justifique. Además, estas normas suponen «un obstáculo a la capacidad de esta última [la matriz] para establecerse en otro Estado miembro a través de filiales».

5.4.1 El CESE considera que las normas sobre las SEC deben ser examinadas cuidadosamente y, en su caso, revisadas. Son normas importantes para todas las empresas, pero **particularmente para las del sector financiero**. Como señala la Comisión, «es fundamental que los sujetos pasivos tengan la oportunidad de demostrar... que sus operaciones han sido realizadas con fines comerciales legítimos»: es una exigencia que, en ocasiones, resulta difícil de respetar por parte de las sociedades comerciales, pero que **puede constituir un grave problema para las empresas del sector financiero**. Las normas que rigen este sector, tanto de carácter jurídico como de control cautelar, constituyen, de hecho, una garantía para las **sociedades controladas correctamente**. Al mismo tiempo, su complejidad y las diferencias entre países podrían dar lugar a cómodo pretextos para una serie de **actividades irregulares**. Se refieren en particular a las sociedades —a veces ficticias o incluso aparentemente «normales»— constituidas con fines especulativos o simplemente delictivos, que se sirven de técnicas sofisticadas para huir del fisco y de los controles cautelares. Unas **normas fiscales concretas**, más que los controles cautelares, pueden contribuir a sacar a la luz estas actividades.

5.5 Las normas sobre la **subcapitalización** (capitalización a través de la deuda, forma subrepticia de ampliación de capital), ya mencionadas en el punto 4.3 supra, son otro elemento esencial. A menudo presentan grandes diferencias en los distintos Estados miembros en cuanto que son el resultado de visiones y tradiciones jurídicas divergentes. La mayor o menor conveniencia de financiar las filiales a través de la deuda en vez de con una ampliación de capital depende del distinto modo de tratar los dividendos y los intereses, y las empresas deciden en función del régimen fiscal vigente en el país en que se encuentre la filial. No es raro el caso de filiales establecidas por una misma empresa matriz en varios Estados miembros y financiadas con uno u otro sistema.

5.5.1 La Comisión aboga por **abolir las normas sobre subcapitalización** o, al menos, por excluir de ellas los acuerdos con prestatarios de otros Estados miembros. Así se eliminaría la disparidad de trato entre filiales residentes motivada por el lugar de implantación de su empresa matriz. La Comisión añade también que «los Estados miembros deberían ser capaces de proteger sus bases imponibles **de la erosión artificial a través de una financiación mediante deuda estructurada**». En opinión del CESE, **no se debe generalizar**: puede haber casos en los que una circunstancia determinada haga necesario, o al menos preferible, la financiación a través de la deuda, con independencia de las consideraciones fiscales.

5.5.2 Parece que las reservas del CESE encuentran eco en la sentencia *Thin Cap* del TJCE, que ha reconocido que las medidas destinadas a evitar la subcapitalización **no son inaceptables en sí mismas**. Ahora bien, es preciso **limitar su aplicación a los montajes puramente artificiales**. En consecuencia, no puede excluirse este tipo de capitalización: se trata, simplemente, de hacer más eficaces los controles para evitar abusos y de establecer normas más precisas que garanticen la transparencia de las transacciones.

5.6 De todas las observaciones precedentes, el CESE considera que cabe concluir que en los diversos argumentos se aportan conceptos vagos o con interpretaciones discordantes, unas restrictivas y otras latas, en los distintos Estados miembros: por tanto, como punto inicial de los debates por que aboga la Comisión será necesario **llegar a un acuerdo sobre la terminología que debe usarse y sobre el significado de cada término**.

5.6.1 Otro tanto puede afirmarse respecto de la **evasión fiscal**: según el TJCE, aunque no según ciertas autoridades fiscales, **no se trata de un delito en sí misma**, pero pasa a serlo cuando va acompañada de un «**montaje puramente artificial**», de forma que se convierte en un **fraude** que debe perseguirse por vía administrativa, penal o ambas. También es preciso un acuerdo preliminar en cuanto a este principio: no sólo deberá definirse su alcance, sino también la forma de interpretar qué es un «montaje puramente artificial».

6. Observaciones específicas: aplicación de las medidas contra las prácticas abusivas en relación con terceros países

6.1 En general, las normas sobre las SEC son de aplicación también a las filiales de empresas de terceros países establecidas en la UE, así como de las filiales en países terceros de empresas establecidas en la UE, salvo que exista un acuerdo bilateral, como ocurre en muchos casos. Por otra parte, los **tratamientos discriminatorios** son compatibles con el Derecho comunitario en lo referente al establecimiento de particulares o empresas de los Estados miembros en terceros países y viceversa. Esto debería ser igualmente válido para las normas que pretenden impedir o regular la aportación de subcapitalización, el impuesto de sociedades y, en particular, las normas específicas contra la evasión.

6.2 El Comité no desea formular observaciones particulares sobre este punto, pero sí quiere subrayar la necesidad de prestar una gran atención a la aplicación de las normas contra la evasión en el caso de las **empresas nuevas o de reciente creación procedentes de determinados terceros países y de las filiales de empresas de la UE en esos países**. En la situación internacional se observa un preocupante incremento de la delincuencia, financiera y de otro tipo. En este ámbito es precisa una colaboración completa y eficaz, pues es más urgente y más útil que la coordinación entre las administraciones. No es tanto un problema de índole fiscal como, sobre todo, de seguridad: en este ámbito las autoridades fiscales pueden aportar una contribución de la máxima importancia.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente del
Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y base para los proyectos en el ámbito de la política regional» (consulta del Parlamento Europeo)

(2009/C 77/30)

El 22 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y base para los proyectos en el ámbito de la política regional».

El 25 de mayo de 2008 la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos del Comité sobre este asunto (ponente: Sr. VAN IERSEL, coponente: Sr. PÁSZTOR).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. VAN IERSEL y ha aprobado por 96 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa del Parlamento Europeo en favor de la gobernanza y las asociaciones a nivel europeo, nacional y regional en el ámbito de la política regional.

1.2 Para el CESE, una gobernanza adecuada implica el «gobierno a varios niveles» y asociaciones con representantes de la sociedad civil organizada a nivel regional.

1.3 En consecuencia, el CESE coincide con el Consejo y la Comisión sobre el carácter oportuno del «gobierno a varios niveles» y de una mejor gobernanza en la aplicación de los fondos de la UE y en la puesta en práctica de las políticas de la UE. La cuestión no es «sí» sino «cómo». Se trata de ajustar iniciativas de abajo arriba y condiciones marco de arriba abajo.

1.4 El CESE apoya la propuesta del Parlamento de constituir un Consejo formal de Desarrollo Territorial, que pondría de relieve el «gobierno a varios niveles» y aumentaría la obligatoriedad de debates y acuerdos.

1.5 En opinión del CESE, el «gobierno a varios niveles» constituye una estructura de relaciones flexible entre la Comisión, los gobiernos y los entes regionales y locales que, más que a un marco jerárquico de competencias entre niveles de gobierno, se adapta a situaciones concretas y a consideraciones temáticas. Una gobernanza adecuada se caracteriza por comportar relaciones abiertas y una aplicación menos estricta del principio de subsidiariedad.

1.6 Europa necesita regiones y ciudades seguras de sí mismas, sólidas y sostenibles. Como muestra una serie de ejemplos, de la dinámica de la internacionalización económica se derivan a menudo impulsos positivos para las regiones y las ciudades, que hallan nuevas maneras de emplazarse a sí mismas con éxito en el panorama general.

1.7 A pesar de la gran y a menudo compleja diversidad de estructuras administrativas en los Estados miembros, el CESE

pide encarecidamente procedimientos y métodos de trabajo para el futuro que refuercen la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de las regiones y las ciudades ⁽¹⁾.

1.8 La experiencia nos muestra que la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de manera descentralizada favorecen el liderazgo y el sentido de la visión. En general, forman una base sólida para las asociaciones público-públicas así como para las asociaciones públicas, con una serie de partes interesadas como los interlocutores sociales, las cámaras de comercio, las empresas, las agencias de desarrollo, los organismos de vivienda, los «quangos» (organismos no gubernamentales semiautónomos), las agencias medioambientales, las organizaciones sociales, los centros de formación en todos los niveles, los arquitectos y los artistas.

1.9 En consecuencia, se debería conceder a la sociedad civil organizada representativa a nivel regional la oportunidad de participar de manera responsable y transparente a la hora de definir y llevar a cabo programas regionales de la UE. El hecho de tener en cuenta los puntos de vista locales y regionales (no gubernamentales) contribuirá a que los ciudadanos acepten los valores de la Unión Europea.

1.10 El CESE considera que las consultas bien estructuradas pueden dar lugar a asociaciones exitosas con partes interesadas no gubernamentales en toda la cadena de definición, control y evaluación de la política regional ⁽²⁾.

1.11 Un gobierno flexible «a varios niveles» junto a una gobernanza adecuada y las correspondientes sinergias centradas en soluciones adaptadas pueden ser de la máxima utilidad para responder al objetivo último de la política de la UE y las políticas nacional y regional, esto es, activar las actuales fuerzas y los potenciales ocultos de las regiones y ciudades.

⁽¹⁾ Desde el punto de vista del CESE, las «regiones» y las «ciudades» no son necesariamente similares a las entidades administrativas correspondientes, sino que constituyen más bien un concepto dinámico de áreas socioeconómicas coherentes que abarcan las regiones-red, las ciudades y sus alrededores, los municipios interrelacionados y las áreas metropolitanas.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10 de 14 de enero de 2004, p. 21.

1.12 Se puede desarrollar un programa de intercambio europeo para funcionarios en regiones y ciudades, así como un sistema bien estructurado de intercambios de experiencias y de difusión de buenas prácticas. Las universidades y los centros de investigación especializados pueden respaldar un proyecto de esta naturaleza.

2. Antecedentes

2.1 Desde 2001, la «gobernanza» se ha convertido con toda justicia en un tema de primer orden debido a la necesidad cada vez mayor de interrelacionar las políticas de la UE de manera más directa con su cumplimiento por los Estados miembros y su aplicación en dichos Estados ⁽³⁾.

2.2 Desde un mismo punto de vista, el CESE acoge favorablemente el próximo informe del Parlamento Europeo sobre la gobernanza y asociación a nivel nacional y regional ⁽⁴⁾. El interés creciente del PE como institución europea en la manera concreta en que la política regional se configura en los Estados miembros constituye una señal positiva.

2.3 De manera más general, el documento del PE demuestra que la dinámica de la evolución, que ejemplifican la internacionalización económica y el cambio continuo, requieren inevitablemente ajustes a la hora de aplicar de manera estricta el principio de «subsidiariedad». Se necesita una interacción más flexible y sinergias entre los diferentes niveles de gobierno para adecuarse a la evolución mundial y aplicar con éxito las políticas europeas aprobadas de común acuerdo. Los procedimientos modificados para la realización de la Estrategia de Lisboa, en los que la Comisión, el Consejo y los Estados miembros comparten responsabilidades, constituyen un ejemplo gráfico de esa interacción y aplicación.

2.4 «El gobierno a varios niveles», en el que la Comisión, las administraciones nacionales y los gobiernos, las entidades regionales y locales tienen todos ellos su función y también comparten responsabilidades en un marco común, es la prueba de esta misma dinámica.

2.5 Las políticas y proyectos regionales se configuran en el marco de prácticas administrativas nacionales y regionales que por lo general son extremadamente complicadas y variadas. Evidentemente, las políticas y proyectos se llevan a cabo de manera correcta y coherente en toda Europa en interés de los ciudadanos y las empresas.

2.6 La atención que el PE dedica a este tema así como los numerosos interrogantes que se han de responder para fomentar la convergencia de prácticas en toda la UE con miras a optimizar éxitos en las políticas regionales se corresponden con las reflexiones realizadas en los documentos de la Comisión y el Consejo.

2.7 Algunas de estas reflexiones y de sus correspondientes principios se estudian en el documento de trabajo de la

⁽³⁾ En *La Gobernanza europea* (COM(2001) 428 final) se presentó, entre otros elementos, una nueva visión sobre la manera en que la UE podría y debería funcionar, creando una mejor participación y más apertura, y definiendo con precisión el vínculo entre las políticas, las regulaciones y su materialización concreta. Mejorar la relación de Europa con sus ciudadanos era un objetivo específico de este documento.

⁽⁴⁾ PE407.823v01-00 — Ponente: Jean-Marie BEAUPUY.

Comisión «Innovación y política regional» ⁽⁵⁾ para preparar la reunión ministerial informal sobre la cohesión territorial y la política regional en las Azores ⁽⁶⁾. Ya se aplicaron y, hasta cierto punto, se pusieron en práctica en el periodo 2000-2006. De manera reiterada, la Comisión alega que «los Estados miembros o las regiones no pueden lograr por sí solos el refuerzo de la competitividad: se requiere la colaboración estrecha de todas las autoridades públicas, empresas, ciudadanos y asociaciones sociales interesadas en un proyecto de asociación común con la Comisión Europea y las instituciones europeas» ⁽⁷⁾. Además, una evaluación con éxito requiere capacidad institucional y administrativa actualizada.

2.8 La Comisión señala que el progreso sólo es posible si se desarrollan sistemas de múltiples niveles para un gobierno innovador, lo que pasa por una coordinación estratégica y una combinación adecuada de estrategias para cada región —no existe una única «estrategia milagrosa»— en la que se definan para su selección las redes, los «clústers», los polos de excelencia, a los que eventualmente apoyan las agencias regionales.

2.9 Para el periodo de programación 2007-2013 la Comisión profundizó sus objetivos en las directrices estratégicas de la Comisión sobre la cohesión, dedicando una atención especial a la competitividad, el crecimiento y los recursos humanos. Desarrolló un objetivo territorial europeo que se centra en la «cooperación transfronteriza a través de metas e iniciativas locales y regionales conjuntas, en la cooperación transnacional en favor del desarrollo territorial, en la cooperación interregional y el intercambio de experiencias» ⁽⁸⁾.

2.10 Los ministros de Cohesión Territorial y Política Regional definieron una Agenda para las regiones y ciudades en la Carta de Leipzig y la Agenda Territorial ⁽⁹⁾. En las Azores, la reunión informal de ministros dio el siguiente paso adelante definiendo la manera en que debe llevarse a cabo la Agenda para las regiones y ciudades. Los ministros destacaron expresamente en el Primer Programa de Acción ⁽¹⁰⁾ su convicción de que la gobernanza a varios niveles es una herramienta fundamental para un desarrollo territorial de la UE equilibrado y se propusieron acordar con algunas partes interesadas escogidas y los entes locales y regionales la aplicación de las prioridades de la Agenda Territorial.

2.11 En este programa, los ministros destacaron que la mejor manera de perseguir los objetivos de la Agenda Territorial es ajustándose a las disposiciones institucionales en cada Estado miembro, gracias a una fuerte participación de los entes y partes interesadas nacionales, regionales y locales y un diálogo con la Comisión Europea y otras instituciones europeas ⁽¹¹⁾. De nuevo, se constata aquí el énfasis dado a la necesidad de un debate, apoyo y acción mutuos en el conjunto de la cadena de la gobernanza, desde los agentes locales de toda Europa hasta la Comisión, y viceversa.

⁽⁵⁾ SEC(2007) 1547, de 14.11.2007.

⁽⁶⁾ Reunión celebrada durante la Presidencia portuguesa, 23 y 24 de noviembre de 2007.

⁽⁷⁾ *Ibid.* pág. 6. Véase también pág. 18: factores decisivos para una región con éxito.

⁽⁸⁾ *Ibid.* pág. 17.

⁽⁹⁾ «Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles» y «Agenda Territorial de la Unión Europea — Hacia una Europa de regiones diversas más competitiva y sostenible», reunión informal de ministros sobre Desarrollo Urbano en Leipzig del 24 y 25 de mayo de 2007.

⁽¹⁰⁾ «Primer Programa de Acción para la aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea», 23 de noviembre de 2007.

⁽¹¹⁾ *Ibid.* pag. 8.

2.12 En las cinco líneas de acción los ministros subrayaron la necesidad de reforzar la gobernanza territorial a múltiples niveles, las nuevas formas de asociaciones y de gobernanza territorial así como de acordar una dimensión territorial y urbana a las políticas sectoriales.

2.13 Con todo, es decepcionante —y quizás también típico— el hecho de que en el Programa de Acción la responsabilidad de la aplicación concreta, al menos en su definición, siga correspondiendo casi exclusivamente a los Estados miembros, y que apenas se mencione a los entes regionales y locales y otras partes interesadas como partes indispensables de este proceso. El concepto tradicional de «subsidiariedad» sigue prevaleciendo.

3. Observaciones generales

3.1 Existen obstáculos a la transparencia, coherencia y eficiencia a la hora de planificar y aplicar la política regional, que se deben en parte a los métodos de organización y de trabajo de las Direcciones Generales y los Fondos Europeos a nivel de la UE, y de interacción entre ellos. Sin embargo, en gran parte se derivan de fallas y lagunas en el funcionamiento del «gobierno a varios niveles» y en la aplicación de políticas y programas.

3.2 En el proyecto de informe del PE se demuestra con razón que se ha adoptado una serie de iniciativas positivas para mejorar la gobernanza a nivel de la UE como, por ejemplo, URBAN I y II, Leader y Urbact.

3.3 En opinión del CESE, algunas de las iniciativas, como la Agenda Territorial, son, no obstante, bastante imprecisas. Además, no existe evidencia práctica de hasta qué punto el «gobierno a varios niveles» es un factor de éxito en los programas antes mencionados.

3.4 Aunque el «gobierno a varios niveles» se está convirtiendo en una práctica más aceptada en toda la Unión, aún se carece de métodos de trabajo y de una comunicación transparentes y coherentes. Esto es en gran parte debido al hecho de que la UE no funciona de la misma manera que un Estado unitario.

3.5 Además, la manera en que las partes interesadas, como los entes descentralizados, y los gobiernos nacionales perciben el lugar de la UE en el concepto de «gobierno a varios niveles» difiere en gran medida en función de los intereses nacionales y de las tradiciones culturales.

3.6 Una tercera reflexión respecto a los posibles problemas con el «gobierno a varios niveles» se deriva de la gran variedad de conceptos administrativos y políticos que existen en los propios Estados miembros, profundamente enraizados y por lo general no aptos al cambio.

3.7 Estas reflexiones demuestran que un enfoque único a nivel de la UE en la planificación y programación regional es prácticamente imposible. Las estructuras, enfoques y actitudes nacionales y, a menudo también, regionales, siguen siendo determinantes. Sin embargo, las circunstancias de orden práctico como la actual evolución financiera y socioeconómica interna-

cional obligan a reevaluar los procedimientos a fin de hacer a las regiones resistentes y preparadas para el cambio.

3.8 La política regional de la UE debería ser un proceso de abajo arriba, así como de arriba abajo. De abajo arriba porque las regiones tienen que definir y mejorar sus condiciones sociales y económicas, medioambientales y competitivas, y porque la política regional europea (y nacional) tiene que aplicarse forzosamente sobre el terreno. De arriba abajo debido a los recursos financieros y a las condiciones marco que se ofrecen y se definen a nivel de la UE y nacional. Nunca se trata de un proceso en sentido único.

3.9 Hay que juzgar de manera positiva las iniciativas adoptadas a nivel de la UE y las buenas intenciones de los Estados miembros de fomentar enfoques más eficaces y administrativamente convergentes en toda Europa. La buena gobernanza en la política regional, no obstante, requiere ante todo y de manera prioritaria ajustes en las formas rígidas de «gobierno a varios niveles», lo que equivale a ajustes en el estilo y la mentalidad del gobierno.

3.10 Los documentos mencionados en el epígrafe 2 demuestran que el Consejo comparte en gran medida este punto de vista, lo que sin duda representa un gran paso adelante. Pero de las palabras a la aplicación práctica suele haber un gran trecho.

3.11 La aplicación eficaz es más fácil de lograr en países y regiones con una tradición descentralizada que en sistemas administrativamente centralizados. Surgen complicaciones adicionales en algunos Estados miembros donde no existe una política regional perfeccionada y los entes regionales aún no están totalmente establecidos.

3.12 El CESE insiste en la necesidad de contar con estadísticas europeas precisas y mejores como condición básica para una política regional eficaz.

3.13 El CESE apoya todos los esfuerzos por mejorar la gobernanza europea, que deberían traducirse en un vínculo mejor y más transparente entre las «políticas» y su aplicación. Para que ésta tenga lugar correctamente, es indispensable la participación de las partes interesadas regionales y locales, públicas y privadas, que deben tenerse en cuenta de manera más visible. Por lo general, la participación lleva a compartir el compromiso y la responsabilidad. Para el CESE, esto es crucial.

4. El «gobierno a varios niveles»: la interacción entre la Comisión, los gobiernos y las regiones

4.1 En el nivel de la Comisión, la presentación de los diferentes fondos comunitarios relacionados con la política regional debería hacerse más coherente. La visión general de principios, objetivos y metas de las políticas comunitarias en este ámbito es bastante confusa desde una perspectiva exterior.

4.2 Es necesario un enfoque consensuado entre las Direcciones Generales de la Comisión. A este respecto, el Grupo Interservicios sobre Asuntos Urbanos⁽¹²⁾ puede ser de gran utilidad.

⁽¹²⁾ El Grupo Interservicios sobre Asuntos Urbanos data de En él están representadas todas las DG que tratan ámbitos de intereses específicos.

4.3 Una presentación más cohesiva y la visibilidad de un enfoque común a nivel de la UE podrían asimismo servir de ejemplo a los gobiernos y ministerios para lograr planteamientos integrados respecto a las regiones y ciudades en aquellos casos en que estos no existan normalmente a nivel nacional. En todo caso, será útil hasta cierto punto para colmar la brecha entre el nivel de la UE y las regiones y ciudades.

4.4 Una aplicación flexible del «gobierno a varios niveles» y las sinergias correspondientes puede ser un incentivo que hay que acoger favorablemente para ajustar las prácticas administrativas en los Estados miembros. Dado que el objetivo último de la política regional es activar en la mayor medida posible los potenciales (ocultos) de las regiones y ciudades, las estructuras gubernamentales deben organizarse en consecuencia de manera transparente y coherente.

4.5 En coordinación estrecha con los programas nacionales, los fondos de la UE han de ofrecer unos incentivos estimulantes que favorezcan estos potenciales.

4.6 La Comisión también tiene un papel más amplio a la hora de asociar regiones y ciudades a Europa y de apoyar a unas regiones y ciudades seguras de sí mismas, fuertes y sostenibles explicando, también a nivel descentralizado, la importancia de la Agenda de Lisboa (que hasta la fecha aún no se comprende muy bien), contribuyendo a la sensibilización sobre el papel futuro de las ciudades y las áreas metropolitanas, y difundiendo enfoques con éxito en Europa. ⁽¹³⁾ Las universidades y los centros de investigación especializados pueden aportar su contribución a este respecto.

4.7 Desde el punto de vista del CESE, esto no significa ciertamente nuevos procedimientos burocráticos, sino menos burocracia y trámites y una descentralización orientada y coherente.

4.8 El CESE estima que la descentralización resulta muy prometedora en la medida en que pone de relieve la responsabilidad de los entes locales y regionales y favorece la capacidad de rendir cuentas.

4.9 La responsabilidad y la capacidad de rendir cuentas son cruciales, ya que son las condiciones esenciales de cualquier evolución regional, esto es, el liderazgo, el sentido de la visión y la coherencia. En Europa existen ejemplos sobresalientes de estas cualidades ⁽¹⁴⁾.

4.10 La UE y los gobiernos nacionales deberían tener en cuenta los mecanismos y métodos de trabajo en las regiones y ciudades con éxito, incluidas las áreas metropolitanas. No se trata de «estados» pequeños. Tienen una naturaleza diferente, y su gestión difiere en lo esencial de la gestión de nivel estatal.

⁽¹³⁾ La Comisión ha prestado su experiencia a 26 regiones en Francia en forma de evaluación comparativa.

⁽¹⁴⁾ Bilbao constituye un ejemplo señalado: veinte años de liderazgo, sentido de la visión y coherencia han producido una metrópolis moderna y orientada al futuro en una región en total retroceso y con una mala configuración a principios de los años ochenta. A este liderazgo en Bilbao han servido la ayuda financiera del Gobierno vasco y central y de la provincia, un ejemplo de asociación público-pública eficaz y de asociaciones convincentes con la sociedad civil organizada y el sector privado.

4.11 Su planteamiento se inspira a menudo en objetivos concretos que constituyen fuerzas motrices para el desarrollo global ⁽¹⁵⁾; la mayor parte del tiempo su imagen está condicionada por la mejora de condiciones para la inversión (extranjera), «clusters» y recursos humanos. Al mismo tiempo, en la actualidad el desarrollo sostenible, al igual que la inserción social, la calidad del trabajo y las condiciones de vida, es prioritario.

4.12 Se puede desarrollar un programa de intercambio europeo para los funcionarios en las regiones y ciudades. El mutuo conocimiento transfronterizo de enfoques y estrategias, por ejemplo respecto a la ordenación territorial, al fomento del atractivo económico y a la vivienda social, será muy beneficioso.

4.13 El CESE sugiere crear programas hermanados entre regiones y ciudades de toda Europa, ya que éstos ya existen en una serie de otros ámbitos políticos, a fin de acostumbrar a sus regiones a los programas y procedimientos descentralizados.

4.14 Tales intercambios bien estructurados en Europa pueden favorecer un cambio de mentalidad y actitud para fomentar la acción expresiva y la solidez de las regiones y áreas metropolitanas. Como muestra una serie de ejemplos, de la dinámica de la internacionalización económica se derivan a menudo impulsos positivos para las regiones y las áreas metropolitanas, que hallan nuevas maneras de emplazarse a sí mismas con éxito en el panorama general.

4.15 Los programas comunitarios pueden apoyar esta sensibilización, ya sea mediante proyectos cofinanciados por los fondos o mediante una comunicación orientada y un asesoramiento prestado por funcionarios de la Comisión. Órganos consultivos especializados que operan entre fronteras pueden prestarles su ayuda. El apoyo del PE que favorece la estructuración de este proceso, ya en vías de realización, también sería de gran ayuda.

4.16 El CESE apoya la propuesta del PE de constituir un Consejo formal de Desarrollo Territorial de la UE. Esto pondría de relieve la importancia del «gobierno a varios niveles», sería una buena plataforma para desarrollar ideas sobre un enfoque holístico para las regiones y ciudades, y aumentaría la obligatoriedad de debates y acuerdos en el Consejo.

4.17 A partir del Primer Programa de Acción (2007) ⁽¹⁶⁾ se podría iniciar un debate europeo sobre la modernización de las prácticas y los sistemas administrativos en cuanto a la relación entre el Estado, las regiones y las ciudades. Sus objetivos deberían ser los siguientes: la reducción de los procedimientos burocráticos, la generación de confianza, la promoción de regiones sólidas y sostenibles y de la transparencia de las ciudades, el acortamiento de distancias entre los niveles descentralizados y el nivel de la UE.

⁽¹⁵⁾ Ejemplos interesantes, entre otros, son el área de empalme de trenes de alta velocidad de Lille, los Juegos Olímpicos y el 500º aniversario del descubrimiento de América por Colón en Barcelona, y un nuevo centro urbano orientado al futuro en Birmingham. En estos tres casos los objetivos motores fueron un nuevo punto de partida para una nueva evolución.

⁽¹⁶⁾ Véase Primer Programa de Acción, pág. 5: «Se requieren nuevas modalidades de gobernanza territorial para fomentar un enfoque mejor integrado y una cooperación flexible entre los diferentes niveles territoriales».

4.18 Estas propuestas han de considerarse parte de una mejor «gobernanza» de las relaciones entre las autoridades públicas a todos los niveles. No deberían verse, o deberían dejar de verse, en el marco de una jerarquía de competencias entre niveles gubernamentales. Por el contrario: el CESE considera que el «gobierno a varios niveles» es un modelo flexible de relaciones entre la Comisión, los gobiernos nacionales y los entes regionales y locales, adaptado a situaciones específicas y a particularidades de orden temático.

5. Una gobernanza adecuada implica asociaciones con la sociedad civil organizada

5.1 En opinión del CESE, la gestión local y regional actualizada requiere una participación activa de los distintos sectores de las comunidades locales y regionales, que pueden aportar competencias y puntos de vista diversos, y responder a necesidades específicas. En una serie de reflexiones del Consejo se ha reconocido esto de manera explícita o implícita ⁽¹⁷⁾.

5.2 La referencia fundamental en cuanto a la 'asociación' es el artículo 11 del Reglamento general sobre los Fondos Estructurales, donde se apela al principio de asociación, esto es, a la consulta y la participación de la sociedad civil organizada y de los agentes socioeconómicos ⁽¹⁸⁾.

5.3 El CESE considera que una gobernanza adecuada en la política regional implica la participación responsable y transparente de la sociedad civil representativa y legítima, que consta de actores bien definidos a nivel regional. Debería hacerse uso de la consulta y la participación a la hora de definir, programar y evaluar proyectos regionales. En el caso de proyectos interregionales y transfronterizos, entre otros en el marco de la Agrupación europea de cooperación territorial, esta cooperación también debería tener lugar ⁽¹⁹⁾.

5.4 En términos más generales, el CESE estima que la descentralización es positiva para fomentar la responsabilidad y la

capacidad de rendir cuentas de los entes locales y regionales, que también movilizarán a las partes interesadas no gubernamentales como los interlocutores sociales, las cámaras de comercio, las empresas, las agencias de desarrollo, los organismos de vivienda, los «quangos» (organismos no gubernamentales semiautónomos), las agencias medioambientales, las organizaciones sociales, los centros de formación a todos los niveles, la asistencia sanitaria, los arquitectos y los artistas.

5.5 A pesar de las intenciones formuladas por el Consejo y del diálogo continuo entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones para fomentar dichas asociaciones, éstas son una realidad solamente en un número limitado de casos ⁽²⁰⁾. Con frecuencia, no existen en absoluto. Deberían publicarse buenos ejemplos.

5.6 Por su parte, la sociedad civil representativa también tiene que organizarse de manera satisfactoria a nivel regional, y debe disponer de las competencias adecuadas. Estas condiciones no son fáciles de obtener en los casos en que la sociedad civil se ha desarrollado poco o en que reúne una amplia diversidad de intereses a veces opuestos.

5.7 Se debería conceder a la Comisión la oportunidad de actuar como catalizador y promotor de las curvas de aprendizaje en la gobernanza descentralizada.

5.8 Además, la concienciación y el sentido de la anticipación sobre la necesidad de cambios y ajustes en las regiones y ciudades puede favorecer más y mejores asociaciones. La experiencia demuestra que una visión de futuro coherente entre las autoridades públicas deja lugar para reforzar la cooperación con otras partes interesadas. En este mismo sentido, se debería tener en cuenta el artículo 11 sobre asociación en las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

5.9 Las oportunidades son numerosas. Una mejor gobernanza a nivel descentralizado hará a las sociedades en su conjunto más resistentes y aptas para el futuro.

5.10 Habida cuenta de que la Comisión Europea se propone publicar a finales de año un documento sobre el tema de la asociación en el marco de la política de cohesión de la UE, el CESE sugiere volver a la cuestión de manera más detallada en un dictamen separado.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente del
Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Véase epígrafe 2.

⁽¹⁸⁾ Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a todos los programas de política de cohesión de la UE para 2007-2013. No es necesario decir que las asociaciones a nivel nacional, por muy importantes que sean, no pueden sustituir a las asociaciones con la sociedad civil regional.

⁽¹⁹⁾ Reglamento del Consejo (CE) n° 1082/2006, julio de 2006. Este Reglamento relativo a operaciones transfronterizas se limita a las prácticas administrativas.

⁽²⁰⁾ En diversas ocasiones, el CESE ha abogado por la asociación en la aplicación de la política regional, por ejemplo, «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales» DO C 10 de 14.1.2004, p. 21, y «La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional», DO C 309 de 16.12.2006, p. 126. La asociación regional debería garantizarse en otros ámbitos, como el Programa de Competitividad e Innovación y el 7° PM, véase el dictamen del CESE sobre «La gobernanza territorial de las transformaciones industriales: el papel de los interlocutores sociales y la contribución del programa marco para la innovación y la competitividad», DO C 318 de 23.12.2006, p. 12.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las exenciones fiscales aplicables a las introducciones definitivas de bienes personales de los particulares procedentes de un Estado miembro (Versión codificada)

COM(2008) 376 final — 2008/0120 (CNS)

(2009/C 77/31)

El 18 de junio, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las exenciones fiscales aplicables a las introducciones definitivas de bienes personales de los particulares procedentes de un Estado miembro (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 447º Pleno de los días 17 y 18 (sesión del 17 de septiembre de 2008) decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 17 de septiembre de 2008.

El Presidente del
Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La estrategia UE-África»

(2009/C 77/32)

El 11 de julio de 2007, el Comisario Louis Michel, miembro de la Comisión Europea responsable de desarrollo y ayuda humanitaria, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«La estrategia UE-África».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 2008 (ponente: Sr. DANTIN).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 89 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En el contexto globalizado de este nuevo siglo, **la relación entre Europa y África, aprovechando las enseñanzas del pasado, debe evolucionar de forma considerable** tendiendo, sobre todo, hacia una asociación igualitaria en derechos y obligaciones. En efecto, tras varios decenios de cooperación y ayuda al desarrollo, la extrema pobreza de África se agrava y profundiza: los frutos de un crecimiento mal orientado y poco rico en puestos de trabajo están desigualmente repartidos aumentando las desigualdades; más del 55 % de la población del África subsahariana vive con menos de un dólar al día; cerca del 70 % del número total de puestos de trabajo son empleos informales, de mera subsistencia, de los que el 57 % corresponden a la agricultura, lo que supone una falta dramática de puestos de trabajo dignos y productivos.

1.2 El desafío es de gran importancia, sobre todo en términos de desarrollo y estabilización del continente africano, pero también de seguridad del continente europeo y de su capacidad para un crecimiento sostenido y sostenible.

1.3 **Las políticas en materia de desarrollo** seguidas hasta el presente por la Unión Europea en aplicación de los diferentes acuerdos (Lome, Yaoundé, Cotonú) y las financiaciones que se les han concedido **no han alcanzado los resultados esperados**, sobre todo en materia de creación de empleo digno. Por todo ello, **como quiera que las cosas no pueden seguir así** y la situación debe cambiar, el Comité celebra el éxito de la cumbre UE-África celebrada los días 8 y 9 de diciembre de 2007 en Lisboa.

1.3.1 En particular, celebra que se haya tenido en cuenta, de forma transversal, la cuestión del empleo.

1.4 En efecto, el CESE estima que el desarrollo del empleo digno está en el centro de la reducción de las desigualdades y la pobreza, así como del fomento de la integración social y del desarrollo de vidas dignas que son necesarias para reabsorber los extremismos y los conflictos y, por consiguiente, para la necesaria estabilidad de los Estados.

1.5 Para desarrollar el empleo digno, el Comité estima necesario emprender una acción en la que el empleo digno sea el objetivo esencial actuando en los parámetros enunciados en los artículos siguientes que, aunque son intrínsecamente diferentes, están relacionados por fuertes sinergias que les confieren una reactividad recíproca y cuyo conjunto constituye una política.

1.5.1 El crecimiento basado esencialmente en la explotación de los recursos naturales es poco rico en puestos de trabajo. Por ello, **debe orientarse hacia productos de primera transformación o productos acabados**. Las inversiones deben tener este objetivo dirigiéndose a sectores con gran valor añadido.

1.5.2 **El sector privado reviste una importancia capital y, a través del mismo, las PYME**. La UE debe hacer del desarrollo de las PYME uno de los ejes de su política de cooperación.

1.5.3 El encarecimiento actual de las materias primas es una circunstancia suplementaria que debe llevar a **hacer del sector agrario la prioridad estratégica del desarrollo**. Al ocupar una parte importante del territorio y de la población rural, debe contribuir a la autosuficiencia alimentaria, al desarrollo de una industria de transformación y, por ende, a frenar el éxodo rural.

Conviene planificar una política agrícola a corto, medio y largo plazo velando por dedicar prioritariamente un presupuesto para su realización. La elaboración de esta política debe efectuarse con las organizaciones agrarias.

1.5.4 **El desarrollo de los recursos humanos** es un factor ineludible de toda estrategia de desarrollo. Por consiguiente, conviene hacer el análisis de la necesidad de puestos de trabajo y del mercado laboral, así como efectuar previsiones y **anticipar los importantes desafíos que plantea la adecuación empleo-formación**.

1.5.5 **Si bien la integración económica regional y subregional** ha progresado sensiblemente, aún queda por explotar el potencial comercial. En particular, hay que coordinar las medidas adoptadas para armonizar los procedimientos aduaneros, desarrollar las infraestructuras, garantizar la libre circulación de los ciudadanos, etc. Desde este punto de vista, el Comité lamenta que no hayan concluido, hasta el momento, **las negociaciones regionales** de los acuerdos de asociación económica, que tienen entre sus objetivos la integración regional.

1.5.6 **El diálogo social** debe acompañar y propiciar toda política de desarrollo, especialmente a través de la negociación de convenios colectivos. **Conviene, por consiguiente, crear o desarrollar organizaciones fuertes e independientes de empresarios y trabajadores**.

1.5.7 **La participación de los agentes no estatales es indispensable del desarrollo del empleo** y debe estar en el centro de la estrategia común UE-África. Por ello deben participar en la elaboración y aplicación de los planes indicativos nacionales y regionales.

1.5.8 La «buena gobernanza» condiciona la confianza de los inversores. Por ello es esencial para el empleo, y debe ser considerada en su globalidad, sobre todo por lo que respecta a los derechos humanos y los derechos de los trabajadores (como la libertad sindical), las normas laborales y la **corrupción**. Respecto a este último punto, la UE y los Estados miembros **deben condicionar sus ayudas financieras a la rastreabilidad de su uso**.

2. Introducción

2.1 Mediante carta de fecha 11 de julio de 2007, el Comisario Louis MICHEL, miembro de la Comisión Europea responsable de desarrollo y ayuda humanitaria, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre las diversas cuestiones que plantea la Comunicación «Del Cairo a Lisboa — la asociación UE-África», y especialmente sobre las cuestiones relativas a **cómo reducir el déficit de puestos de trabajo en África**.

2.2 El CESE celebra esta solicitud que, al inscribirse en el marco de las políticas en materia de desarrollo seguidas en África desde hace décadas, pretende considerar el futuro que se perfila, en particular, a través de las decisiones de la cumbre UE-África recogidas en la declaración «La Asociación estratégica» acompañadas de un «Primer Plan de Acción» (2008-2010) destinado a su aplicación.

2.3 Al consultar al Comité sobre **el tema del empleo**, la Comisión muestra su decisión de hacer de éste el objetivo esencial de su política de desarrollo, al tiempo que indica que los agentes económicos y sociales tienen un importante papel que desempeñar en la **erradicación de la pobreza mediante la creación de puestos de trabajo dignos**. El CESE no puede sino alegrarse de ello.

Tras considerar rápidamente las políticas seguidas en el pasado y sus resultados teniendo presente la situación actual de África, y tras considerar las políticas futuras, el presente Dictamen se dedicará a poner de relieve las medidas esenciales que, a juicio del Comité, deben adoptarse para contribuir a la creación de puestos de trabajo dignos. Esta investigación se llevará a cabo a la luz de las orientaciones y del plan de acción adoptados en la cumbre UE-África celebrada los días 8 y 9 de diciembre de 2007 en Lisboa. Para ello, se basará, entre otras cosas, en los trabajos anteriores del CESE sobre el desarrollo de África ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ CESE 1205/2004, «El papel de las asociaciones de mujeres como actores no estatales en el marco de la aplicación del Acuerdo de Cotonú», ponente: Sra. FLORIO, septiembre de 2004.

CESE 1497/2005, «Integrar los aspectos sociales en las negociaciones de los acuerdos de asociación económica», ponentes: Sres. PEZZINI y DANTIN, diciembre de 2005.

CESE 753/2006, «Dar la prioridad necesaria a África: el punto de vista de la sociedad civil europea», ponente: Sr. BEDOSSA, mayo de 2006.

CESE 673/2007, «Migración y desarrollo: oportunidades y retos», ponente: Sr. SHARMA, diciembre de 2007.

Informes del Comité de seguimiento ACP-UE del CESE: «Los recursos humanos para el desarrollo», ponentes: Sra. KING y Sr. AKOUETE, mayo de 2007.

3. Consideraciones generales

3.1 El continente africano es muy variado. Está constituido por Estados frecuentemente diferenciados en términos de historia, cultura, etnia, riquezas propias (minerales, petróleo, diamantes, etc.), clima o incluso en términos de democracia, buena gobernanza y respeto de los derechos humanos. Todo ello conduce a niveles económicos y sociales variables. Por consiguiente, es muy delicado considerar este continente de forma global y monolítica. Pero, por otra parte, hay algunos caracteres comunes y, en primer lugar, las relaciones con Europa, tanto pasadas como futuras, o incluso una historia compartida que dará lugar a un futuro común inscrito en una dinámica de cambio, ella misma compartida.

3.2 En efecto, en el contexto globalizado de este nuevo siglo, la relación entre Europa y África, aprovechando las enseñanzas del pasado, **debe evolucionar de forma considerable**. Antes que basarse en una historia momentáneamente compartida, la compasión o la fidelidad, con el riesgo de poner a algunos socios, en cada uno de los dos continentes, frente a sus contradicciones, la relación entre Europa y África debe basarse en la toma de conciencia de la necesaria construcción de un futuro compartido que debe construirse sobre desafíos y riesgos comunes, así como una lógica de intereses mutuos.

3.3 El desafío es de gran importancia. A quince kilómetros de la tierra europea, el continente africano concentra en su territorio todos los «grandes riesgos» del mundo contemporáneo: migración incontrolada, epidemias emergentes, catástrofes climáticas y medioambientales, amenaza terrorista, etc. Pero también es el continente con el potencial más importante, tanto en términos de recursos naturales como de la previsible demanda de consumo e inversión.

3.4 Por supuesto, la Unión Europea sigue siendo el primer socio económico del continente africano y su primer donante. Pero este monopolio histórico está ya siendo batido en brecha por la ofensiva de los «donantes emergentes», como China en primer lugar, pero también la India, los grandes países de América Latina y las monarquías del Golfo, incluso Irán, así como por el regreso de los Estados Unidos, en su afán por preservar la seguridad de su abastecimiento energético, combatir la amenaza terrorista, ampliar el terreno de combate para los valores cristianos y la democracia, y contrarrestar el «intrusismo» chino que tanto les inquieta (2).

3.5 Pero está claro que, en lo sucesivo, la seguridad del continente europeo, así como su capacidad para preservar un crecimiento sostenido y sostenible, dependerán, de manera estrecha e inmediata, del desarrollo y estabilización del continente africano. Europa no podría ser, a medio y largo plazo, un islote de prosperidad a quince kilómetros de un continente caracterizado por la miseria. De ello depende el desarrollo sostenible de la Unión Europea, que debe concienciarse de que, en lo sucesivo, África es «su frontera».

3.6 «La estrategia de Europa respecto a África se ha caracterizado durante mucho tiempo por una relación asimétrica **entre donante y beneficiario** con una falsa buena conciencia ideoló-

gica, así como una visión unilateral de nuestros intereses. Esta visión arcaica y poco realista ha sido terriblemente perjudicial. Hay que pasar esta página en aras de una nueva concepción de la asociación, entre socios con los mismos derechos y deberes que practican una lógica de intereses compartidos y que se basa en parámetros como el desarrollo sostenible, la buena gobernanza económica, fiscal y social, las transferencias de tecnologías, etc.» (3).

3.6.1 Esta estrategia basada, por consiguiente, en una relación asimétrica «entre donante y beneficiario» o «entre proveedor de fondos y beneficiario» y especialmente concretizada en el contenido de los diferentes acuerdos que han regido o que rigen las relaciones entre la UE y África respecto a lo que en la actualidad es la situación económica y social de África, es un «fracaso» (4). **Por consiguiente, conviene modificar la situación.**

Asimismo, la estrategia ha puesto a los Estados africanos en una situación de dependencia, sobre todo financiera, que les ha llevado a hipotecar el dinamismo necesario para un acceso positivo a la economía mundial.

3.6.1.1 En efecto, tras décadas de ayuda al desarrollo practicada por la Unión Europea, por numerosos Estados miembros (en la mayoría de los casos se trata de los antiguos colonizadores) y por organismos internacionales como el Banco Mundial, la extrema pobreza de África se agrava y profundiza.

3.6.1.2 Mientras que algunos países o regiones emergentes como China, India, el sudeste asiático y Brasil se convierten en potencias económicas y acceden al comercio internacional, África no despega, con algunas raras excepciones.

3.6.1.3 ¿Por qué un país como Corea del Sur que vivía, hace pocos años, «para el arroz y por el arroz» ha pasado a ser uno de los paladines mundiales de la construcción electrónica y naval, de los servicios informáticos, de la fabricación de automóviles, etc., y no ha ocurrido lo mismo con África?

3.6.1.4 Europa sigue siendo el primer importador de productos africanos. Sin embargo, pese a cerca de 25 años de aranceles asimétricos, el volumen de las exportaciones de los países africanos hacia la UE ha descendido más de la mitad pasando del 8 % en 1975 al 2,8 % en 2000 respecto al volumen del comercio mundial. Esta preferencia respecto a los aranceles no ha sido suficiente. La falta de competitividad de los productos africanos ha mermado la capacidad de exportación de África a Europa.

3.6.1.5 Los frutos del crecimiento, esencialmente debidos a la explotación de los recursos naturales, están desigualmente repartidos, aumentando las desigualdades y haciendo a los pobres siempre tan pobres e incluso aún más pobres, y a los ricos aún más ricos, lejos de una buena gobernanza económica con inquietudes éticas. Muchos africanos denuncian esta situación:

— «Hay que repatriar los fondos ilegalmente adquiridos en los países de origen y guardados en los bancos extranjeros» (5).

(2) Unión Europea-África: «La asociación estratégica», Natalie DELAPALME y Elise COLETTE. Notas de la Fundación Robert SCHUMANN, diciembre de 2007.

(3) Discurso del Comisario Louis MICHEL con motivo de la Conferencia «UE-China-África» organizada por la Comisión Europea el 28 de junio de 2007 en Bruselas.

(4) Respuesta del Comisario MICHEL a un participante en la Asamblea parlamentaria paritaria de Kigali, 18, 19, 20, 21 y 22 de noviembre de 2007.

(5) Cumbre extraordinaria de la Unión Africana sobre el empleo y la lucha contra la pobreza. Del 3 al 9 de septiembre de 2004 en Ouagadougou. Declaración final (artículo 16).

— «Tenemos la enfermedad de la mala gobernanza, algunos países son más pobres que antes de la explotación del petróleo y los diamantes. ¡Algunos países tienen dirigentes cuya fortuna personal es superior a la deuda del país! El mal no viene del exterior, sino de nosotros mismos» ⁽⁶⁾.

4. Del Cairo a Lisboa: una nueva estrategia África-Unión Europea

4.1 Las políticas seguidas hasta el presente y los fondos que se han consagrado a las mismas no siempre han alcanzado los resultados deseados, sobre todo en materia de creación de empleo digno. Por ello, y como quiera que las cosas no pueden seguir como están, el Comité celebra el éxito de la cumbre de Lisboa de los días 8 y 9 de diciembre de 2007. Asimismo, celebra la voluntad política que ha permitido completar, e incluso redefinir con nuevas orientaciones, la cooperación y, por ende, las relaciones tanto comerciales como políticas entre ambos continentes.

4.2 En efecto, siete años después de la cumbre del Cairo, la de Lisboa ha sentado las bases para una nueva asociación estratégica «de igual a igual» entre África y la Unión Europea, basándose en los valores, principios e intereses comunes para afrontar juntos los desafíos globales en la escena internacional: paz y seguridad, gobernanza y derechos humanos, migración, energía y cambio climático, comercio, infraestructuras y desarrollo.

4.3 La originalidad y la innovación de esta estrategia, al margen de su contenido, es la aplicación, junto a la declaración de una fase operativa, de ocho planes de acción prioritaria (véase el anexo I al presente Dictamen), especie de hoja de ruta o plan de trabajo destinado a traducir en términos concretos la puesta en práctica de las decisiones y prioridades estratégicas, identificadas por los dos continentes. Los progresos en la realización de estos ocho planes, sumamente ambiciosos a imagen del acuerdo de Cotonú, se evaluarán en la próxima cumbre de 2012.

4.4 El Comité encuentra positivo que, más allá de las declaraciones de principios ciertamente importantes, se haya adoptado una arquitectura de trabajo que permite su traducción operativa y concreta, lo que permitirá, entre otras cosas, evaluar su puesta en práctica a partir de 2010.

4.5 El CESE subraya que cada una de las ocho asociaciones, traducidas en plan de acción, puede contribuir al desarrollo del empleo digno, desde el momento en que se adopte esta decisión política y en la medida en que dichas asociaciones vayan acompañadas de políticas de empleo específicas (véase el capítulo 7).

4.6 Sin embargo, más allá de lo escrito, la buena voluntad manifestada por una y otra parte en esta cumbre no podría disimular algunas dificultades y ciertos escollos denunciados por algunos responsables africanos. Éstos insinúan que una nueva estrategia, por muy innovadora que sea al establecer una asociación equilibrada, no podría borrar rápidamente las relaciones que hoy en día aún se consideran de dominador a dominados:

— se fustiga la burocracia de la UE cuando «con China es tan fácil obtener inmediatamente los tractores que hacen falta ...»

— se pide a la UE que indemnice a África por la colonización y expolio de sus bienes o que acepte a sus inmigrados ...

— se emiten dudas sobre la capacidad de concluir los acuerdos de asociación económica (AAE) con un verdadero espíritu de asociación ...

— se denuncian las profundas divergencias sobre la crisis de Zimbabue ...

El camino parece aún largo y lleno de obstáculos para que las dos partes ganen su apuesta en una confianza recuperada.

4.6.1 Desde este punto de vista, el CESE estima, en el marco de una asociación equilibrada, que, **en primer lugar**, corresponde a los propios gobiernos africanos **asumir la responsabilidad de la buena gobernanza, de la lucha contra la corrupción** y de la orientación de las inversiones directas o extranjeras para reducir la pobreza en sus países. Esta asunción de responsabilidad, confortando su soberanía, es el paso inevitable de una asociación renovada. Por consiguiente, el principio efectivo de la adhesión a esta asociación equilibrada entre la Unión Europea y África es esencial en aras del desarrollo del empleo digno.

4.7 El CESE acoge con satisfacción la importancia que se concede a la sociedad civil tanto en términos institucionales (relaciones entre el CESE de las Comunidades Europeas y el ECOSOC de la UA) ⁽⁷⁾ como por lo que respecta a los agentes no estatales (ANE) que constituyen la sociedad civil organizada ⁽⁸⁾. Desde este punto de vista, para que la voluntad manifestada cobre forma y se traduzca en los hechos, será necesario tener en cuenta, con el riesgo de fracasar, las dificultades encontradas a este respecto en la aplicación del Acuerdo de Cotonú.

En conjunto, el Comité aprueba la orientación hacia el progreso que se ha dado a la estrategia UE-África para todo el continente.

5. El empleo digno, objetivo irrenunciable de una Estrategia UE-África eficiente

5.1 El artículo 55 de la Estrategia UE-África dispone que las cuestiones de empleo y, sobre todo, la seguridad social, las posibilidades insuficientes de empleo y la promoción del trabajo digno en África se abordarán de manera conjunta, debiendo dar la prioridad a la creación de puestos de trabajo útiles en la economía formal, a la mejora de las malas condiciones de vida y de trabajo, de conformidad con el programa de las Naciones Unidas para un trabajo digno, y a la integración de la economía informal en la economía formal.

5.2 El Comité acoge favorablemente que se haya tenido formalmente en cuenta la cuestión del empleo digno en la Estrategia UE-África, en la medida en que estima que el desarrollo de éste se encuentra, en cantidad pero también en calidad, en el centro de la reducción de las desigualdades y de la pobreza, así como del fomento de la integración social, pues todo ello es preciso para reabsorber los extremismos y conflictos y, por consiguiente, para la necesaria estabilidad de los Estados.

⁽⁶⁾ Intervención del Presidente del CES de un Estado francófono de África Occidental durante la Asamblea General de la UCESA (Unión de CES de África), los días 13 y 14 de noviembre de 2007 en Ouagadougou.

⁽⁷⁾ Véanse artículos 104 y 105 de la declaración.

⁽⁸⁾ Véanse artículos 106 a 110 de la declaración.

6. La situación del empleo en África

La tasa de población activa es elevada (68,6 %). Si bien la tasa de paro es igualmente elevada (10,3 %), **lo que constituye el problema más grave es la falta de empleo digno y productivo: el 46,2 % de la población (el 55,4 % de la misma en África subsahariana) vive con menos de un dólar al día.** En otros términos, una importante proporción de la población activa se dedica a un trabajo informal, generalmente de subsistencia. Éste representa el 68 % del número total de puestos de trabajo, de los que el 57,2 % se sitúan en la agricultura primaria y son ocupados en proporción importante por jóvenes y mujeres, cuando éstas desempeñan un papel determinante al encontrarse en el centro de la comunidad económica y de la familia, y constituyen así la trama de la organización del tejido económico y social africano (véase el anexo II al presente Dictamen).

7. Crear empleo digno y productivo

Considerando lo anterior, la prioridad para África estriba en crear puestos de trabajo dignos y productivos, y libremente elegidos, pues son los únicos que pueden contribuir eficazmente a erradicar la pobreza, sentar las bases para una vida digna y establecer una protección social eficiente y abierta a todo el mundo, integrando la dimensión de género a todos los niveles, así como la dimensión de los jóvenes que constituyen el futuro de África, y la solidaridad entre las generaciones.

De hecho, sin empleo productivo, sería ilusorio aspirar a niveles de vida dignos, al desarrollo económico y social y a la realización del individuo. Estos objetivos pasan, ante todo, por el desarrollo de los recursos humanos y de las empresas del sector privado. Para encontrar su plenitud, esta dinámica debe inscribirse en un marco que favorezca su desarrollo y en el que se encuentren presentes la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, y el respeto de los derechos humanos y de los derechos sociales.

La Estrategia UE-África, adoptada en la cumbre de Lisboa, lleva de manera transversal la dimensión del empleo. El objeto de este capítulo es profundizar en esta cuestión central en términos de análisis y propuestas de orientaciones. Ello pasa por una reflexión sobre los principales factores que pueden contribuir a acercarse a este objetivo: este planteamiento es esencialmente macroeconómico. Sin embargo, para considerar la diversidad de acciones, sería útil proceder, posteriormente, a un inventario de las diversas acciones emprendidas por las ONG europeas que intervienen en materia de ayuda al desarrollo en África, poniendo de relieve la diversidad de los programas que llevan a buen término, en particular con los entes o agrupaciones locales (cooperativas, asociaciones hortícolas, centros escolares o sanitarios, etc.) y que contribuyen al desarrollo del empleo.

Sin embargo, al margen de lo anteriormente expuesto, el Comité quiere subrayar que el **desarrollo de África y, por consiguiente, la creación de empleo digno y productivo sólo podría llevarse a cabo con una mayor estabilidad en los Estados que la componen.** Ahora bien, muchos países siguen inmersos en conflictos interminables. En el curso de estos últimos diez años, en Guinea, Liberia y Sierra Leona, países que disponen de recursos naturales como diamantes y madera, los conflictos han sumergido la región en una grave crisis que ha dado origen a un flujo importante de refugiados. Por no hablar del conflicto de Darfur que causa estragos en Sudán, de la «guerra olvidada» en el Norte de Uganda, de la inseguridad

persistente en el Este y el Norte de la República Centrafricana y la inestabilidad del Congo. Ante esta situación, la Unión Europea y, en términos más generales, la comunidad internacional tienen un importante papel que desempeñar en esta cuestión determinante para el continente africano. Porque, al margen de las atrocidades cometidas, lo que nadie podría ignorar ni aceptar, es evidente que si el empleo puede contribuir a la estabilidad de los Estados, su inestabilidad impide su desarrollo y, por consiguiente, la creación de empleo.

7.1 Por un crecimiento rico en empleo

7.1.1 Por lo que respecta al crecimiento económico, 2006 fue un año fasto para África con un tasa del 6,3 % en África septentrional y del 4,8 % en África subsahariana con grandes contrastes de un país a otro.

7.1.2 Estas cifras son importantes, sobre todo si se comparan con los resultados de la Unión Europea, pero como consecuencia de una productividad que se estanca, e incluso se reduce, de inversiones mal orientadas, de un débil valor añadido aportado a lo esencial de las producciones industriales o agrarias, de la explosión demográfica y de un enorme déficit de empleos dignos, **haría falta un crecimiento de dos dígitos para que haya al mismo tiempo una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo.** Según las estimaciones, sería necesario un crecimiento de un mínimo del 9 % para empezar a lograr los objetivos del Milenio que, en todo caso, lamentablemente, no incluyen el objetivo del empleo.

7.1.3 Este crecimiento no se traduce en creación de empleo porque su procedencia está mal orientada. En la mayoría de los casos proviene del aumento de la explotación de las riquezas naturales —caracterizada frecuentemente por condiciones de trabajo rozando lo inaceptable— cuya rentabilidad ha explotado últimamente, sobre todo en los Estados petroleros, como consecuencia del encarecimiento del barril de bruto. Aparte de que esta situación es aleatoria, porque está sujeta a la variación de las cotizaciones, no crea ningún empleo suplementario. Y lo mismo cabe decir de los otros recursos naturales en la medida en que generalmente se exportan en estado bruto. Además, cuando las clases medias cosechan los beneficios de un aumento de la actividad, en general consumen productos importados. Este consumo no tiene tampoco ningún efecto en el empleo local.

7.1.4 Es preciso que los beneficios que reporta la extracción del petróleo bruto, de los que no siempre se sabe dónde ni cómo se utilizan, se inviertan en la fabricación de productos de transformación de gran valor añadido que se traduzcan en un crecimiento rico en empleo. Y lo mismo cabe decir de los otros recursos naturales o agrarios que pueden favorecer el desarrollo de una industria agroalimentaria en el marco de una política agrícola estructurada, financiada y prioritaria (véase punto 7.4 y anexo IV al presente texto).

7.1.5 Un crecimiento que cree un número óptimo de puestos de trabajo no resultará de la simple explotación de las materias primas o de las producciones agrarias tradicionales y de producción masiva (caña de azúcar, algodón, plátanos, cacahuetes, cacao, etc.), sino que reside en el desarrollo de una industria de transformación que confeccione productos elaborados con gran valor añadido, lo que, a largo plazo, es el mejor modo de evitar el deterioro de los términos de intercambio y participar en la economía subregional, regional y mundial, a fin de sacar provecho de todo ello para sumergirse en una nueva fase de desarrollo.

7.2 En pro de las inversiones reorientadas hacia la diversificación

Si no hay (o hay poca) creación de empleo sin crecimiento, no habrá crecimiento sin inversiones de calidad.

Generalmente se admite que, para obtener una tasa de crecimiento anual importante durante varios ejercicios (véase el punto 7.1.2), haría falta una tasa de inversión que oscilara entre el 22 y el 25 % del PIB, cuando sólo ha sido del 15 % durante estos últimos años. Para conseguir tal ritmo de acumulación, cabe distinguir dos fuentes de inversiones.

7.2.1 Las inversiones endógenas

7.2.1.1 En primer lugar, se trata de invertir en sectores con gran valor añadido y (o) gran capacidad de producción junto a un fuerte potencial para la creación de empleo: infraestructuras, agricultura y desarrollo sostenible, conservación del medio ambiente, industria cultural, transporte, pesca, explotación forestal, TIC, industria (primera transformación y productos acabados). También se trata de invertir en segmentos que participen en la constitución de un marco propicio para atraer las inversiones directas extranjeras (IDE). Se trata también de orientarse a la creación de un círculo virtuoso: inversiones endógenas — producción — comercio — beneficios ... nuevas inversiones endógenas ...

7.2.1.2 Las inversiones endógenas o la movilización de los recursos financieros internos permitirán a África determinar, por sí misma, sus propias prioridades de desarrollo, al contrario que las IDE.

7.2.1.3 ¿Dónde encontrar los fondos para estas inversiones endógenas?

- la movilización de los enormes beneficios, visibles u ocultos, generados por la explotación de los recursos naturales (petróleo, gas, carbón, diamantes, madera, minerales: cromo, platino, cobalto, oro, manganeso, cobre, hierro, uranio, etc.)⁽⁹⁾. (¿Cómo actúan ahora? ¿Y qué se hace, por ejemplo, con los beneficios que reporta la caña de azúcar por la que se ha pagado tres veces la cotización mundial?);
- la introducción de impuestos sobre el valor añadido (IVA) sólo ha permitido aumentar los ingresos públicos de manera limitada e incompleta, lo que puede mejorarse;
- la mejora de la recaudación de los impuestos permitiría duplicar los ingresos fiscales en algunos países;
- las importantes variaciones de la ratio ingresos fiscales/PIB (del 38 % en Argelia y Angola a menos del 10 % en Níger, Sudán y Chad) demuestran que los países con ratios muy débiles pueden aumentar considerablemente sus ingresos;
- la formalización del trabajo informal con la consiguiente ampliación de la base fiscal permitiría incrementar la base de los recursos.

⁽⁹⁾ Por sí sola África concentra casi todas las reservas mundiales de cromo (esencialmente en Zimbabue y Sudáfrica), el 90 % de las reservas de platino (Sudáfrica) y el 50 % de las reservas de cobalto (RDC, Zambia, etc.).

El conjunto de estas mejoras debería contribuir al aumento cuantitativo y cualitativo de las políticas públicas.

— en algunos países, los envíos de remesas por parte de los trabajadores emigrantes constituyen una importante fuente de desarrollo⁽¹⁰⁾, hasta el punto de alcanzar los 16 000 millones de dólares en 2004. Las remesas censadas y no censadas supondrían más recursos financieros que la ayuda pública al desarrollo (APD) y las inversiones directas extranjeras (IDE). Estas remesas, que no son fuente de endeudamiento, al pasar por el sistema bancario oficial de los países africanos —desde el momento en que éste sea seguro, fiable y eficiente— podrían tener una repercusión considerable en la capacidad de inversión. A este respecto se subraya **la importancia que reviste la emigración para los países africanos**. Esta importancia justifica que todas las modificaciones de las regulaciones de los flujos migratorios sean objeto de profundos debates entre la UE, los Estados miembros considerados por separado y los países africanos afectados⁽¹¹⁾;

— la fuga de capitales sigue privando a los países africanos de una cantidad considerable de recursos para la inversión. **Esta evasión de capitales representa el doble de la deuda total del continente africano**⁽¹²⁾, lo que lleva a algunos expertos a afirmar que África es un «acreedor neto» frente al resto del mundo. Estos recursos concedidos a inversiones productivas permitirían crear empleo y proporcionar ingresos a grandes segmentos de la población. En lugar de atajar la hemorragia, como se ha hecho en algunos países europeos, los gobiernos podrían considerar la concesión de una amnistía temporal para la repatriación de estos capitales.

Con estas perspectivas y emprendiendo las reformas necesarias, en particular en los sectores financieros y presupuestarios, África podría llegar a movilizar netamente más recursos internos para financiar las inversiones productivas de su elección.

7.2.2 Las inversiones directas extranjeras (IDE)

La aportación de las inversiones directas extranjeras es crucial para el desarrollo económico del continente. En efecto, cuando están bien orientadas desempeñan un importante papel en el proceso de desarrollo de los países de acogida, especialmente al proporcionarles tanto el capital como las tecnologías y aportar las competencias, un saber hacer y el acceso al mercado, lo que contribuye a una mayor eficacia en la utilización de los recursos y una mayor productividad.

7.2.2.1 Mientras que el promedio de los flujos de las IDE anuales con destino a África se duplicó en los años ochenta con respecto a los años setenta para alcanzar los 2 200 millones de dólares, aumentó sensiblemente para alcanzar los 6 200 millones de dólares en los años noventa y los 13 800 millones de dólares en los años 2000-2003. Sin embargo, el continente apenas representa del 2 al 3 % de los flujos mundiales tras haber alcanzado el 6 % a mediados de los años setenta y menos del 9 % de flujos destinados a los países en desarrollo respecto a un máximo anterior del 28 % en 1976.

⁽¹⁰⁾ Véase CESE 673/2007, «Migración y desarrollo: oportunidades y retos», ponente: Sr. SHARMA, diciembre de 2007.

⁽¹¹⁾ Segundo encuentro conjunto CESE-UCESA (Unión de CES africanos). Declaración de los Presidentes.

⁽¹²⁾ «El desarrollo económico en África», informe de la CNUCED, 26 de septiembre de 2007.

7.2.2.2 Una de las características propias de los flujos de IDE destinados a África es la atracción suscitada por los recursos naturales, lo que explica el reparto desigual de las IDE a través del continente. Veinticuatro países de África clasificados como dependientes del petróleo y los minerales han recibido por término medio las tres cuartas partes de los flujos de IDE en el curso de las dos últimas décadas.

7.2.2.3 Conviene reorientar las IDE, sobre todo hacia sectores manufactureros que aseguren una amplia diversificación de producciones competitivas facilitadas por transferencias tecnológicas. A fin de atraer IDE diversificadas y para que éstas sean eficaces, África debe proseguir sus esfuerzos para crear un marco general propicio y atractivo. En efecto, las IDE sólo podrían estar presentes y contribuir al desarrollo si se cumplen ciertas condiciones previas: calidad del tejido económico y de las infraestructuras, dimensiones del mercado en cuestión —y de ahí la importancia de la integración regional— formación de la mano de obra (véase el apartado «Los recursos humanos»), refuerzo y estabilidad de los poderes públicos y buena gobernanza. Además, para ser eficientes, las IDE deben inscribirse en una visión de la economía nacional y de su inserción en el juego subregional, regional y mundial. Para ello, debe concebirse la elaboración de una verdadera estrategia nacional de desarrollo, como se hizo en el caso del sudeste asiático en los años setenta y ochenta.

7.2.2.4 Sin embargo, las IDE no podrían resolverlo todo, y sobre todo no podrían resolver la falta de buena gobernanza, democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, y no podrían solucionar la corrupción y la evasión de capitales. Respecto a esta observación, conviene subrayar que las IDE procedentes de China han aumentado considerablemente estos últimos años debido, entre otras cosas, a los importantes esfuerzos diplomáticos desplegados que culminaron en la cumbre China-África. Las IDE chinas se concentran casi exclusivamente en las industrias extractivas a fin de garantizar las materias primas necesarias para el desarrollo de su economía.

7.2.2.5 El comercio chino-africano se ha multiplicado por veinte en diez años pasando de 3 000 millones de dólares en 1998 a 55 000 de dólares en 2006. Pero desde el punto de vista de los intereses africanos, el método chino plantea numerosas cuestiones. En la mayoría de los casos, confortan a los gobiernos cuyas orientaciones políticas no van en el sentido de la democracia, el Estado de Derecho y la reducción de la pobreza ⁽¹³⁾. Desde este punto de vista, el conflicto de Darfur es edificante, al igual que la actitud china en Zimbabue. Además, en el plano del desarrollo, el método seguido por China es poco ortodoxo (véase el anexo III al presente Dictamen).

7.2.2.6 En el plano de las inversiones en África, los Estados miembros de la UE están muy presentes. Para amplificar esta situación, cabe considerar:

- ofrecer incentivos tangibles a las empresas de la UE bajo la forma, por ejemplo, de créditos de impuestos;
- utilizar los instrumentos de desarrollo disponibles tras revisarlos y reforzarlos. Reforzar, por ejemplo, la eficiencia y facilidad de inversión del BEI y mejorar su eficacia con el

objetivo de que constituya un recurso útil para el sector privado;

- establecer una facilidad o un órgano de garantía de las inversiones financiadas de manera adecuada, tal como precisa el apartado 4 del artículo 77 del Acuerdo de Cotonú.

7.3 Hacer de las PYME el instrumento del desarrollo económico

El sector privado, su refuerzo y diversificación revisten una importancia capital para el desarrollo sostenible, la creación de empleo y, por consiguiente, la reducción de la pobreza.

Ahora bien, en la mayoría de los países africanos, falta en cierto modo un vínculo entre, por un lado, el sector informal y las empresas muy pequeñas que operan más en el sector de la supervivencia social que en el estímulo de la economía propiamente dicha y, por otro, las filiales de las grandes empresas extranjeras con un funcionamiento casi autárquico y que, por ello, aportan una escasa contribución a la economía local.

Por consiguiente, se plantea la cuestión de favorecer la emergencia de pequeñas y medianas empresas (PYME) que constituirían un importante tejido económico que contribuiría al **desarrollo de un sector privado indispensable para el desarrollo del continente**.

Para favorecer el desarrollo de las PYME convendría, entre otras cosas:

- intensificar la integración regional (véase el punto 7.8) a fin de superar la estrechez de los mercados locales;
- reducir la burocracia administrativa, aumentar la credibilidad judicial y adaptar las infraestructuras, incluidas las inmateriales (infraestructuras de comunicación), a sus necesidades;
- brindar nuevas posibilidades financieras (véase el punto 7.2.1: las inversiones endógenas) para su creación y financiación. Para ello habría que mejorar, en particular, el entorno empresarial —concediendo, por ejemplo, ayudas al mercado y a la comercialización— ayudar a las empresas a satisfacer las exigencias de las finanzas formales y ampliar la oferta de financiaciones con un mayor recurso al sector privado no financiero;
- **la Unión Europea debe hacer del desarrollo de las PYME uno de los ejes de su política de cooperación en África.** A través de los Estados miembros y de sus empresas, debe favorecer y promover la creación de PYME, sobre todo fomentando la inversión mediante incentivos fiscales (créditos de impuestos, préstamos bonificados, papel del BEI, etc.);

- mediante transferencias tecnológicas sistemáticas (saber hacer, hacer saber) con la eventual posibilidad de emprender seguidamente programas de investigación y desarrollo. Toda empresa europea que firme un contrato de suministro de equipos, productos industriales, etc., debería comprometerse a transferir su tecnología (esto se hace con China: sector nuclear, industria aeronáutica, etc. ¿Por qué no, en el caso de África, con productos menos elaborados? Incluso si los envites financieros son menores);

⁽¹³⁾ Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE. Proyecto de informe sobre las IDE en los Estados ACP, ponentes: Sra. LULLING y Sr. HARRIS, Kigali, noviembre de 2007.

- a través de la creación de viveros de empresas, lo que puede verse favorecido si se incluye en la formación el afán de suscitar el espíritu empresarial;
- mediante el desarrollo de empresas conjuntas o empresas comunes con componentes africanos y europeos (capital, mano de obra, dirección, etc.).

7.4 *Implantar una agricultura moderna y competitiva*

La agricultura, la pesca y la silvicultura, elementos esenciales del desarrollo rural, deben ser la primera prioridad estratégica del desarrollo de África. Estos sectores constituyen la base del desarrollo primario y, al encontrarse en una gran parte del territorio, estructuran la vida económica y social. Este desarrollo es indispensable para tender a la autosuficiencia alimentaria, porque representa un ámbito esencial de la economía de los países africanos y contribuye a estabilizar la población, al tiempo que representa un gran potencial en términos de creación de empleo. Dada la importancia de la agricultura africana —el 57,2 % de la población activa total se dedica a la agricultura frente al 5 % en los países industrializados— no puede dejar de asombrarnos el observar que sólo el 1 % del 9º Fondo Europeo de Desarrollo se ha dedicado a la agricultura; esta constatación refuerza la idea de la necesaria participación de la sociedad civil —y, en particular, de los agricultores— en la elaboración de los planes indicativos nacionales. En comparación, el Banco Mundial ha dedicado el 8 % de sus recursos a la agricultura, si bien el propio Banco Mundial reconoce que es insuficiente.

En este período de encarecimiento de los precios de las materias primas agrarias y, por consiguiente, de los productos alimentarios, en los mercados internacionales, más que nunca el desarrollo progresivo de la agricultura sólo podrá hacerse mediante la puesta en práctica de una política agrícola seria, estructurada y planificada a corto, **medio y largo plazo. Esta política debe recibir la prioridad presupuestaria y financiera en el más amplio sentido del término** y adaptarse a las limitaciones propias de los diferentes países y del continente, al tiempo que deberá integrar el planteamiento regional.

Para garantizar un óptimo resultado a la implantación de tal política, ésta sólo deberá elaborarse y ponerse en práctica con la ayuda de las organizaciones agrarias africanas y deberá, entre otras cosas, incluir mecanismos de salvaguardia: ¿es normal que en Senegal se importe arroz de Asia, cuando a lo largo del río existe un potencial irrigable que no se valora?

Una política racional de fomento del empleo en el sector agrario podría basarse, en particular, en los aspectos contemplados en el anexo IV al presente Dictamen.

7.5 *Los recursos humanos en el centro de una política en favor del empleo*

El desarrollo de los recursos humanos es un factor inevitable de toda estrategia de desarrollo. La educación y la formación desempeñan un papel de primer orden en este proceso al formar una mano de obra flexible, en términos de empleabilidad diversificada, y de buena calidad. Se trata, por consiguiente, de que los planificadores de los recursos humanos, junto con los medios económicos y sociales, hagan un análisis

de las necesidades de empleo y del mercado laboral, efectúen provisiones a medio y largo plazo y anticipen los principales problemas y desafíos que plantea la adecuación de la formación al empleo. En términos generales, el ejemplo de los países emergentes o recientemente desarrollados, como Corea, es desde este punto de vista muy edificante.

La UE y los Estados miembros, con su experiencia en materia de formación y financiación puntual y selectiva con una rastreabilidad asegurada, deben desempeñar un importante papel. Desde este punto de vista, la UE ofrece muchos proyectos educativos en los que pueden participar los estudiantes africanos. Esta actividad es muy importante porque el futuro de África depende de una población instruida.

Las diferentes acciones que podrían emprenderse para situar los recursos humanos en el centro de la promoción se desarrollan en el anexo V al presente Dictamen.

7.6 *La integración regional*

En general, se reconoce la existencia de un potencial enorme para desarrollar el comercio entre Estados africanos y crear espacios económicos más amplios.

Si bien la integración económica regional y subregional ha progresado sensiblemente, sobre todo con la creación de la Unión Africana, aún queda un gran potencial comercial por explotar. Conviene coordinar mejor las medidas adoptadas para armonizar los procedimientos aduaneros, reducir los obstáculos arancelarios y no arancelarios, mejorar los transportes y las comunicaciones con más inversiones en el desarrollo de las infraestructuras regionales y garantizar la libre circulación de los ciudadanos, sobre todo con la supresión de los visados, inscribiendo todo ello en **una política de ordenación territorial**, para asegurar una coherencia de conjunto.

El desarrollo económico de África pasa, en primer lugar y ante todo, por la profundización de su mercado interior, capaz de desarrollar un crecimiento endógeno que permita estabilizar y asentar el continente en la economía mundial. La integración regional y el desarrollo del mercado interior son los puntos de apoyo, los trampolines que permitirán que África pueda abrirse positivamente al comercio mundial.

Desde este punto de vista, el Comité lamenta que hasta el momento no hayan concluido las negociaciones **regionales** de los acuerdos de asociación económica, cuando precisamente la integración económica es uno de sus objetivos.

7.7 *El diálogo social*

El diálogo social es necesario y fundamental para el desarrollo del empleo digno y productivo. Por ello, debe ser parte integrante de la aplicación de la Estrategia común. En efecto, la plena participación de los interlocutores sociales en la vida económica y social, especialmente a través de la negociación de convenios colectivos, responde no sólo a las exigencias de la democracia, sino que también es fuente de desarrollo social, paz social y competitividad económica. El diálogo social es el instrumento privilegiado para llegar a un consenso socioeconómico

portador de desarrollo. En efecto, no podría haber un óptimo desarrollo económico sin que éste vaya acompañado paralelamente de un desarrollo social. Estos conceptos deben ir parejos a fin de crear la dinámica necesaria para la plena eficiencia de un progreso económico capaz de generar una mejora del modo de vida, crear empleos dignos y procurar el bienestar de la población. Por consiguiente, conviene propiciar o desarrollar las libertades sindicales y las negociaciones colectivas, así como establecer organizaciones fuertes e independientes de empresarios y trabajadores que dispongan de la capacidad y los conocimientos necesarios para desempeñar plenamente su cometido.

7.8 La sociedad civil organizada

La participación de los agentes no estatales es indisoluble del desarrollo del empleo digno y debe, por consiguiente, situarse en el centro de la Estrategia común. En efecto, su participación, al mismo tiempo que responde a las exigencias de democracia participativa, aporta el saber hacer y los conocimientos del terreno de aquellos que día a día emprenden, producen, cultivan, etc. Por ello deben participar en la elaboración de los programas indicativos nacionales y regionales (PIN y PIR) y ser considerados agentes del desarrollo de pleno derecho, recibir ayuda pública al desarrollo y a las disposiciones del Acuerdo de Cotonú relativas a las ayudas al aumento de la capacidad. Cabe leer de nuevo con interés, entre otros, el punto 3 del Dictamen del Comité 1497/2005 sobre la necesaria organización estructural, e incluso institucional, de la sociedad civil organizada (plataforma, redes, Comité, etc.), a fin de adquirir una unidad de tiempo y de lugar necesaria para los debates y la definición de sus orientaciones. Desde este punto de vista, **la creación, mediante el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) Cariforum-CE celebrado en diciembre de 2007, de un Consejo**

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

Consultivo de la Sociedad Civil es un ejemplo a seguir en África (véase la declaración final de la 25ª reunión de los medios económicos y sociales ACP-UE celebrada los días 4, 5 y 6 de marzo en Bruselas: Una mejor asociación para un mejor desarrollo). Al cumplir el mandato que le confirió el Acuerdo de Cotonú, el CESE, por medio de su Comité de Seguimiento ACP-UE, desempeñó un importante papel contribuyendo a la coordinación, la reflexión colectiva y la puesta en red de la sociedad civil organizada.

7.9 La buena gobernanza

La buena gobernanza condiciona la confianza de los inversores. Desde este punto de vista, es esencial para el desarrollo de África. La promoción de la gobernanza democrática, necesaria en todos los niveles administrativos, es, por consiguiente, un elemento fundamental del diálogo en la asociación entre Europa y África. Debe ser considerada en su globalidad e incluir el respeto de los derechos humanos y de los trabajadores, como las libertades sindicales y las normas laborales, así como el Estado de Derecho, el refuerzo de las instituciones y del aparato del Estado cuya debilidad e insuficiente capacidad suelen constituir un freno a la puesta en práctica de las acciones de cooperación, la participación de la sociedad civil en una verdadera democracia participativa o la lucha contra la corrupción. Respecto a este último punto, **la Unión Europea y los Estados miembros deben hacer valer sus exigencias en el marco de las asociaciones, condicionando su ayuda financiera a la rastreabilidad de su utilización**. En efecto, de 100 000 millones de dólares de ayuda al año, 30 000 millones se evaporan ⁽¹⁴⁾ (véanse el punto 3.6.1.5 y el último guión del punto 7.2.1.3).

El Presidente del
Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ «El desarrollo económico en África», informe de la CNUCED de 27.9.2007, entrevista del Secretario de Estado del Gobierno francés en la francofonía, diario «Le Monde» de 16.1.2008.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-Ucrania: un nuevo papel dinámico para la sociedad civil»

(2009/C 77/33)

En su Pleno de los días 16 y 17 de enero de 2008, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Las relaciones UE-Ucrania: un nuevo papel dinámico para la sociedad civil».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, responsable de la elaboración del trabajo del Comité sobre este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 2008 (Ponente: Sra. HELLAM).

En su 447º Pleno de los días 17 y 18 de septiembre de 2008 (sesión del 18 de septiembre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 129 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1 Con el presente dictamen, el CESE desea fomentar una mejor aplicación del principio de colaboración y asociación entre la sociedad civil ucraniana, el Gobierno ucraniano y las instituciones de la UE, estrechando la relación entre la UE y Ucrania y convirtiendo la política de la UE sobre Ucrania en un instrumento eficaz de apoyo al proceso de reforma y a la modernización del país.

1.2 La Unión Europea es, a la vez, un objetivo y un agente del cambio para Ucrania. El CESE estima que la integración de Ucrania en la Unión Europea y el proceso de reforma del país requieren una sociedad civil fuerte y sostenible ⁽¹⁾, con una política de desarrollo a largo plazo de la sociedad civil en Ucrania tanto por parte de la UE como del Gobierno ucraniano.

1.3 La potenciación del papel de la sociedad civil exige la existencia, en las relaciones entre la UE y Ucrania, de un entorno general de política favorable.

1.4 Las perspectivas de adhesión de Ucrania a la UE serían importantes en este contexto; de manera similar, deben hacerse verosímiles las perspectivas de una supresión de los visados y ha de ofrecerse a Ucrania la hoja de ruta con exención de visados. El CESE propone que estos elementos se incluyan en el nuevo Acuerdo de Asociación ⁽²⁾ entre la UE y Ucrania para que pueda servir como instrumento de fomento del proceso de reforma y asignar un sólido papel a la sociedad civil.

1.5 En lo que se refiere a políticas específicas relativas a la sociedad civil, el Gobierno de Ucrania debería aspirar a la

creación de un entorno regulador «favorable a la sociedad civil» en Ucrania, y debería otorgarse a los agentes de la sociedad civil un papel duradero en el proceso político y en el diálogo civil. Mientras tanto, la UE debería contribuir al desarrollo de una estrategia de fomento de capacidades para la sociedad civil ucraniana. Hay que prestar especial atención y brindar constante apoyo al desarrollo del diálogo social a todos los niveles.

1.6 El CESE reconoce los progresos realizados por Ucrania para consolidar la democracia, reforzar el Estado de Derecho y respetar los derechos humanos, que contribuirán sin duda al estrechamiento de las relaciones con la UE, al reforzamiento de la integración económica y al reconocimiento privilegiado de los vínculos políticos.

1.7 El CESE aboga por la rápida conclusión de las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación. Asimismo, propone, en estrecha colaboración con la sociedad civil de Ucrania, que dicho acuerdo incluya una disposición por la que se constituya un órgano conjunto de la sociedad civil que dé una fuerte voz a la sociedad civil en el contexto de las relaciones UE-Ucrania.

2. La UE y Ucrania: progreso general de la cooperación y oportunidades que brinda la situación actual

2.1 La promoción de la democracia, de la buena gobernanza y de las economías de mercado en su vecindad sigue siendo una prioridad esencial de las políticas exteriores de la Unión Europea. Para ello, la UE ha puesto en marcha la Política Europea de Vecindad, basada en los principios fundamentales de asociación y colaboración, diferenciación y asistencia personalizada.

2.2 Dentro de la Política Europea de Vecindad, las consultas con Ucrania sobre el Plan de acción UE-Ucrania se pusieron en marcha en enero de 2004, y llevaron a la adopción de dicho Plan por el Consejo en diciembre de ese mismo año. A raíz de la «Revolución naranja» de diciembre de 2004, que demostró el gran potencial de la sociedad civil en Ucrania, y la posición pro europea adoptada por el Gobierno naranja del Presidente Víktor Yúshenko y Yulia Timoshenko, la UE complementó el Plan de acción con incentivos adicionales. El Plan de acción se aprobó oficialmente en el Consejo de Cooperación UE-Ucrania de 21 de febrero de 2005 por un período de tres años, y en él se estableció un ambicioso y amplio marco de trabajo con Ucrania

(1) A los efectos del presente dictamen, la sociedad civil representa a tres grupos en función de sus actividades: 1) organizaciones de intereses que representan y promueven los intereses y valores de grupos específicos o de toda la sociedad, 2) organizaciones de servicios que prestan servicios a sus miembros o a un espectro más amplio de clientes, y 3) organizaciones de apoyo que proporcionan recursos para ayudar a los necesitados o para permitir el ejercicio de determinadas actividades. Las organizaciones de la sociedad civil incluyen a sindicatos, empresarios, asociaciones de negocios, organizaciones de defensa, organizaciones que prestan servicios sociales o representan a sectores vulnerables de la sociedad, e intereses especiales, como organizaciones juveniles o asociaciones de consumidores. Zimmer, A. y Priller, E. (eds.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations work*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 16.

(2) Anteriormente este acuerdo se llamó «un nuevo acuerdo ampliado». La Declaración conjunta de la cumbre UE-Ucrania (9 de septiembre de 2008) aboga por la celebración de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania.

en el que se identifican los principales ámbitos para la reforma (reforma y diálogo políticos, reforma y desarrollo económico y social, reforma de los mercados comerciales y de la reglamentación, cooperación en materia de justicia e interior, transporte, energía, sociedad de la información y medio ambiente, y contactos interpersonales).

2.3 Se brindó a Ucrania la posibilidad de iniciar negociaciones tanto sobre el nuevo marco contractual (Acuerdo de Asociación), sujetas a la celebración de elecciones parlamentarias libres y justas en 2006, como sobre la zona de libre comercio tras la entrada del país en la OMC. En el marco del Plan de acción se ofrecieron además otros incentivos a Ucrania, como la facilitación de visados, el aumento de la financiación y el desarrollo de los contactos interpersonales.

2.4 Las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación comenzaron en marzo de 2007 y las relativas al régimen de libre comercio en febrero de 2008, tras la adhesión del país a la OMC. Entre marzo de 2007 y julio de 2008 se celebraron nueve rondas de negociación. En 2008 entró en vigor el acuerdo de facilitación de visados firmado en 2007.

2.5 El proceso de negociación sobre el Acuerdo de Asociación tendrá implicaciones de gran alcance para las relaciones entre la UE y Ucrania y para el proceso de reforma interior del país. Brinda a las autoridades públicas ucranianas una oportunidad única de establecer un proceso de consulta transparente y sistemático con las organizaciones de la sociedad civil que pueda asegurar el apoyo interno a las reformas previstas en el nuevo acuerdo, al tiempo que ofrece a la sociedad civil de Ucrania la oportunidad de consolidarse con vistas a identificar sus intereses y a llamar la atención de las autoridades negociadoras sobre ellos.

2.6 Es importante garantizar que el proceso de negociación UE-Ucrania sea transparente y tenga en cuenta las implicaciones que el acuerdo puede tener para los diversos grupos sociales y los distintos ámbitos del proceso interno de reforma en Ucrania. Será un acuerdo sin precedentes, pues no se ha definido de antemano el nivel de cooperación política y el tamaño de la participación en el mercado común. Dado que la UE no tiene ninguna «plantilla» para la negociación del acuerdo, será necesaria una mayor información y participación de las diversas partes interesadas de Ucrania y de la UE. Además, el nuevo acuerdo con Ucrania deberá convertirse en un modelo para la negociación de otros acuerdos de la UE con países vecinos.

3. Actividades del CESE en relación con Ucrania

3.1 Desde 2003, el CESE viene manteniendo relaciones con organizaciones de la sociedad civil ucraniana. En 2004 dedicó un estudio y un dictamen a la sociedad civil de Ucrania, Rusia, Moldova y Belarús. En los últimos años se han acelerado las relaciones entre la UE y Ucrania. Están en marcha negociaciones para la celebración del Acuerdo de Asociación, y la sociedad civil y el CESE están llamados a desempeñar un papel más amplio e importante en las futuras relaciones. En febrero de 2006, el CESE organizó una conferencia en Kiev sobre el papel de la sociedad civil ucraniana en la aplicación de la Política Europea de Vecindad. En la declaración final, el CESE se comprometió a apoyar el desarrollo de la sociedad civil del país.

3.2 Algunos meses después se creó en Ucrania el Consejo Social y Económico Tripartito Nacional (CSETN). Los días 24 y

25 de octubre de 2007, una delegación del CSETN, encabezada por el Ministro de Trabajo de Ucrania, visitó el CESE. El Grupo de contacto «Vecinos del Este de Europa» dedicó una sesión especial a la sociedad civil ucraniana.

3.3 Existe un acuerdo general sobre la voluntad de iniciar una cooperación estructurada entre el CESE y el CSETN. No obstante, el CESE quiere asegurarse de que la sociedad civil ucraniana esté representada más ampliamente, incluidas las organizaciones no gubernamentales activas además de los sindicatos y los empresarios, que están representados en el CSETN. Por lo tanto, la sociedad civil ucraniana debería crear una plataforma que represente tanto al CSETN como a los representantes de otras organizaciones de la sociedad civil (OSC).

4. La situación política, económica y social en Ucrania

4.1 Desde 2004 y tras la Revolución naranja, Ucrania ha emergido como una joven democracia que ha dejado atrás a la mayor parte de sus vecinos postsoviéticos. Las elecciones libres y limpias han pasado a ser práctica común en Ucrania y se mantiene la libertad de expresión y de reunión conquistada durante la Revolución naranja.

4.2 Sin embargo, a partir de 2005, al desaparecer la euforia de la Revolución naranja, el país se ha visto inmerso en una fase de inestabilidad política y de rivalidades que han dado lugar a importantes crisis políticas y han dejado todas las ramas del poder en conflicto mutuo, al tiempo que han desacreditado a las autoridades judiciales y policiales. Desde entonces, la política ucraniana se caracteriza por la inestabilidad política y por la incapacidad de poner en marcha reformas de gran alcance. La Política Europea de Vecindad y su Plan de acción, aun sirviendo de «plantilla» para la adopción de reformas, no han conseguido en absoluto congregar a la élite política y a la sociedad en general en torno al objetivo de la integración europea.

4.3 La economía ucraniana ha seguido creciendo. Sin embargo, la tasa de inflación es cada vez más elevada: en 2007 llegó a ser superior al 16 % y ha seguido creciendo en 2008, puesto que el Gobierno no ha logrado introducir medidas para combatir la inflación. Aunque se ha conseguido un fuerte descenso de la pobreza en los últimos años, más del 20 % de los habitantes de Ucrania continúan por debajo del umbral de la pobreza, y la renta media en Ucrania gira en torno a los 150 euros al mes. El entorno normativo sigue interponiendo muchos obstáculos a la inversión extranjera directa y a la creación de empresas. En general, Ucrania no ha conseguido introducir reformas macroeconómicas de gran alcance y, en los casos en que se ha logrado un crecimiento económico, ha sido principalmente por factores ajenos a la política gubernamental.

4.4 Pese a las numerosas declaraciones políticas, no se han realizado avances significativos en la lucha contra la corrupción en Ucrania. Según la Encuesta internacional de 2007 sobre la transparencia, un 70 % de los ucranianos no cree que las autoridades sean eficaces en su lucha contra la corrupción. Los grupos de interés establecidos y el amiguismo predominan a la hora de influenciar el proceso decisorio. Es urgente y necesario mejorar la estructura de representación, las formas de mediación entre el Estado y la sociedad, el Estado de Derecho y las prácticas contra la corrupción.

5. La situación de la sociedad civil y su papel en la integración europea de Ucrania

5.1 *La situación de la sociedad civil en Ucrania*

5.1.1 Según las estadísticas oficiales, hay más de 50 000 organizaciones de la sociedad civil registradas. La Administración pública indica que el 90 % de ellas tienen un presupuesto anual de entre 50 000 y 300 000 dólares estadounidenses. Por otro lado, el hecho de que más del 80 % de los ciudadanos no participen activamente en ningún tipo de organización voluntaria pone de relieve que los ucranianos tienen un bajo nivel de participación cívica en comparación con los ciudadanos de las democracias occidentales y de los Estados de la Europa Central y Oriental.

5.1.2 Hay muchas razones que explican estos bajos niveles de participación cívica en Ucrania: el recelo que suscitan en los ciudadanos las organizaciones y el proceso político en general y que tiene su origen en el legado soviético de «actividades rituales obligadas», la desilusión con los resultados de las reformas democráticas y del mercado, la inexistencia de una clase media fuerte y la persistencia de redes sociales informales. Estas características, conjuntamente con la desconfianza que suscita en el Estado el activismo de base, han conducido a Ucrania a estancarse en su situación actual semidemocrática.

5.1.3 No obstante, se están realizando algunos progresos. En 2005-2006, varias organizaciones de la sociedad civil estuvieron trabajando en la elaboración de una Doctrina de la Sociedad Civil que expusiera a las autoridades públicas las necesidades más perentorias. La mayor parte de esas propuestas se incluyeron en los *Principios de apoyo a la sociedad civil por parte de las autoridades públicas*. En noviembre de 2007 se formularon sugerencias al nuevo Gobierno y al Parlamento sobre el desarrollo de la sociedad civil y del diálogo civil en una conferencia nacional sobre «Políticas públicas para la promoción del desarrollo de la sociedad civil. Nuevas prioridades».

5.1.4 Para completar la normativa sobre las organizaciones de la sociedad civil, se necesita una nueva ley en la materia que establezca un proceso de registro de las OSC más sencillo y menos costoso, autorice a las personas jurídicas a crear organizaciones, suprima las actuales restricciones territoriales impuestas a las actividades de las OSC y faculte para la protección de los derechos de todas las personas.

5.1.5 Otro aspecto importante del desarrollo de la sociedad civil en Ucrania es el relativo a la falta de financiación estatal. Según algunas fuentes, esa financiación representa únicamente el 2 % de los ingresos de las OSC, cifra muy baja en comparación con el 30-40 % de los países vecinos de la Europa Central. En la mayoría de los antiguos Estados miembros de la UE, este tipo de financiación es la fuente principal de ingresos de las OSC.

5.2 *Diálogo social*

5.2.1 Los sindicatos se han agrupado en la Federación de Sindicatos (FTUU), la Confederación Nacional de Sindicatos y los Sindicatos Libres de Ucrania. La Confederación Nacional de Organizaciones Sindicales de Ucrania (NKPU) es un centro sindical nacional ucraniano fundado en 2004. Se formó como escisión de la Federación de Sindicatos de Ucrania. A pesar de la existencia de estas estructuras desarrolladas formalmente, los

sindicatos han desempeñado hasta ahora un papel modesto en la protección de los intereses de sus miembros, por ejemplo, fomentando la seguridad en el lugar de trabajo.

5.2.2 En lo que se refiere a los empresarios y las asociaciones empresariales de Ucrania, algunas son bastante fuertes y capaces de promover sus intereses (Federación de Empresarios de Ucrania, Cámara de Comercio e Industria de Ucrania, etc.). No obstante, no existe una legislación sobre «lobbies» ni formas de consulta estructurada en Ucrania para la promoción de los intereses respectivos.

5.2.3 En virtud del Decreto Presidencial ⁽³⁾ sobre el desarrollo del diálogo social en Ucrania, en 2006 se creó el Consejo Social y Económico Tripartito Nacional (CSETN) como órgano asesor y consultivo dependiente del Presidente de Ucrania. Además, se crearon consejos sociales y económicos tripartitos territoriales a nivel regional.

5.2.4 Estas instituciones tienen como objetivo el desarrollo del diálogo social y la participación de los representantes de los trabajadores y de los empresarios en la configuración y aplicación de la política social y económica del Estado.

5.3 *El papel de la sociedad civil en el proceso de integración europea de Ucrania*

5.3.1 Aunque la sociedad civil de Ucrania es algo débil, como se ha indicado supra, varias organizaciones de la sociedad civil activas han desempeñado un importante papel en la promoción de los valores europeos, la supervisión de la actuación de las autoridades públicas y la defensa de determinadas políticas, la prestación de asesoramiento a dichas autoridades, el análisis de la opinión pública y la sensibilización de la población sobre la UE. Estas actividades suelen llevarse a cabo con el apoyo económico de la comunidad internacional de donantes, pese a que suelen estar en línea con los objetivos de los programas estatales pertinentes y a que se dispone de medios jurídicos para el apoyo a las actividades de las OSC con cargo al presupuesto del Estado.

5.3.2 El impacto de estas acciones en el progreso real de la integración europea del país o de su europeización es bastante limitado, a causa de la débil posición y la baja capacidad de la sociedad civil, que no está lo suficientemente consolidada ni organizada para influir en los responsables de las decisiones. Además, el vínculo entre las organizaciones de la sociedad civil y el ciudadano medio es bastante borroso. Por ello, las organizaciones de la sociedad civil y los activistas tienen pocas posibilidades reales de movilizar a los ciudadanos y de configurar la opinión pública. Además, la inestable situación política crea otro obstáculo importante que evita que la sociedad civil pueda ejercer una posible influencia.

5.3.3 Cuando la sociedad civil consigue promover determinadas decisiones políticas, es porque cuenta con el apoyo de políticos o funcionarios concretos de mentalidad abierta y cooperadora. El nombramiento del Viceprimer Ministro de Integración Europea en diciembre de 2007 estimuló la participación de la sociedad civil. Los expertos de la sociedad civil intervienen actualmente en la elaboración de programas estatales en el ámbito de la integración europea y se les consulta sobre diversas materias que entran dentro de las competencias del mencionado Viceprimer Ministro.

⁽³⁾ Decreto del Presidente de Ucrania nº 1871, de 29 de diciembre de 2005.

5.3.4 Aparte del papel aparentemente activo desempeñado por un número limitado de ONG, la sociedad civil en general percibe la integración europea como algo abstracto. A menos que distintas organizaciones dentro de ella (sindicatos, asociaciones profesionales, organizaciones de consumidores, etc.) comprendan que la integración europea es relevante para la vida cotidiana y que la introducción de reformas tendrá repercusiones para todos, su papel seguirá siendo pasivo.

6. Conclusiones y recomendaciones para la promoción de un nuevo papel dinámico de la sociedad civil en las relaciones UE-Ucrania

6.1 Fortalecer el papel de la sociedad civil requiere tanto disponer de un entorno general de política favorable en las relaciones entre la UE y Ucrania como adoptar medidas específicas a tal fin.

6.2 En lo que respecta al *entorno general de política y a la evolución de las relaciones entre la UE y Ucrania*, parecen esenciales los aspectos siguientes:

6.2.1 En el Acuerdo de Asociación deben ofrecerse a Ucrania perspectivas de adhesión. Con ello se favorecerá el desarrollo de un electorado favorable a la reforma, incluida la sociedad civil de mentalidad reformista. Los incentivos derivados de la posible adhesión a la UE contribuirán a aplicar las reformas en la sociedad y a invalidar la actuación de quienes oponen su veto. Según los expertos ucranianos e internacionales, la simple referencia al artículo 49 del Tratado de la UE, según el cual puede solicitar la adhesión cualquier país europeo que cumpla los criterios, enviará ya una potente señal a Ucrania.

6.2.2 Deben hacerse verosímiles las perspectivas de una supresión de los visados y ha de ofrecerse a Ucrania la hoja de ruta con exención de visados. Con los obstáculos actuales a los desplazamientos, los agentes de la sociedad civil tienen posibilidades limitadas de establecer colaboraciones eficaces con sus homólogos de la UE. En general, el régimen de exención de visados mejorará los contactos interpersonales y contribuirá a la introducción en Ucrania de normas, prácticas y valores europeos.

6.2.3 Tanto la UE como Ucrania deben esforzarse por garantizar que Ucrania se beneficie al máximo de las agencias y los programas comunitarios que están a su disposición (*). Al mismo tiempo, deben encontrarse y ampliarse nuevas posibilidades de reforzar la dimensión interpersonal.

6.3 Las *medidas concretas dirigidas a reforzar el papel de la sociedad civil* deben basarse en los siguientes tres pilares:

6.3.1 En primer lugar, los agentes de la sociedad civil deben desempeñar un papel importante en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas (es decir, en su elaboración, ejecución

y supervisión), sobre todo en lo que atañe a las políticas relacionadas con la UE.

6.3.2 Ha de consultarse a los agentes de la sociedad civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania, de elaboración de prioridades para la cooperación con carácter anual (actualmente a través de las instituciones conjuntas creadas por el Acuerdo de colaboración y cooperación, y tras la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, de conformidad con las disposiciones institucionales de éste), de realización de la revisión intermedia de las perspectivas financieras actuales (documento de estrategia por países 2007-2013 del IEVA para Ucrania) y de elaboración de los programas anuales en el marco del IEVA (en particular, la definición de prioridades de la financiación para Ucrania como apoyo presupuestario dentro del IEVA).

6.3.3 La UE y Ucrania deben impulsar, apoyar y tomar en consideración el control independiente realizado por la sociedad civil.

6.3.4 En segundo lugar, la UE y el Gobierno ucraniano deben aspirar a crear un entorno normativo «favorable a la sociedad civil». Este entorno debería proporcionar, entre otras cosas, oportunidades de financiación nacional (incluida, por ejemplo, la financiación estatal a través de la subcontratación de servicios) a las organizaciones de la sociedad civil ucranianas y reducir así la dependencia actual de las OSC ucranianas de los donantes extranjeros.

6.3.5 En tercer lugar, la UE debería contribuir a desarrollar la estrategia de fomento de capacidades para la sociedad civil ucraniana. Esta última está hasta el momento bastante fragmentada e influye poco o nada en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas. Las políticas de la UE y del Gobierno ucraniano deberían tratar de hacer de la sociedad civil un interlocutor fuerte, dando una gran importancia al aspecto del fomento de capacidades. Habría que considerar los aspectos siguientes:

- oportunidades de financiación mejores y más accesibles por parte de la UE, especialmente para las OSC de base, centrándose no sólo en proyectos, sino también en el desarrollo institucional y la sostenibilidad general;

- elaboración de programas de formación en el ámbito del fomento de capacidades para las OSC ucranianas, centrados en la gestión de proyectos, la creación de redes, las capacidades de defensa, etc.; y mejora de la información de la sociedad civil ucraniana sobre las oportunidades ya ofrecidas al país por la UE (incluidas las oportunidades de financiación);

- asistencia para reforzar las distintas iniciativas de la sociedad civil, incluida la formación de coaliciones y plataformas entre las OSC ucranianas.

(*) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el enfoque general para que los países socios de la PEV puedan participar en agencias y programas comunitarios, COM(2006) 724 final.

6.3.6 Además, el Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania debe servir como instrumento del proceso de reforma y confiar un papel más destacado a la sociedad civil. Aparte de las perspectivas de adhesión a la UE antes mencionadas, la decisión del Consejo sobre el Acuerdo de Asociación ha de hacer referencia al artículo 217 del TCE ⁽⁵⁾, que atribuye a la UE la facultad de celebrar acuerdos de asociación con terceros países.

6.3.7 El acuerdo debe recoger explícitamente el compromiso de ambas partes (la UE y Ucrania) de continuar reforzando la sociedad civil en Ucrania y permitir su participación en el diálogo civil y en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas.

6.4 El acuerdo debería incluir la constitución de un órgano conjunto de la sociedad civil como parte del marco institucional UE-Ucrania. En este contexto, el CESE recomienda entablar una relación sostenida y con perspectivas de futuro con la sociedad civil ucraniana, comenzando por la estructuración de nuestras relaciones, por ejemplo, mediante la organización de un taller en octubre de 2008 para debatir el establecimiento de este órgano conjunto con la sociedad civil ucraniana.

6.4.1 El órgano conjunto estaría compuesto por el mismo número de miembros pertenecientes al CESE y a un organismo que representase a la sociedad civil de Ucrania. La delegación ucraniana podría estar compuesta por miembros del CSETN (representantes de la patronal, los sindicatos y el Gobierno) y representantes de la sociedad civil no representados en el

CSETN. Estaría presidido de forma conjunta por dos copresidentes nombrados por cada una de las partes. Se reuniría dos veces al año (una en Bruselas y otra en Ucrania) y podría ser consultado por el Consejo Conjunto o reunirse por propia iniciativa para debatir diversos asuntos de interés mutuo y relevante para la sociedad civil. Sus objetivos principales podrían ser:

- garantizar la participación de la sociedad civil organizada en las relaciones UE-Ucrania;
- fomentar el debate público y la sensibilización en Ucrania sobre las relaciones con la UE y la integración europea de Ucrania;
- promover la participación de la sociedad civil ucraniana en la ejecución del Plan de acción nacional, y del nuevo Acuerdo de Asociación una vez haya entrado en vigor, mejorando la participación de la sociedad civil en el proceso decisorio nacional;
- facilitar el proceso de desarrollo institucional y la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil en Ucrania por varias vías, como la formación de redes informales, la organización de visitas, seminarios y otras actividades;
- familiarizar a los representantes ucranianos con el proceso de consulta que tiene lugar en la UE y, de modo más general, con el diálogo entre los interlocutores sociales y civiles en la UE.

Bruselas, 18 de septiembre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Véase Sushko, O., Khorolsky, R. Shumylo, O. Shevliakov, I. (2007). The New Enhanced Agreement between Ukraine and the EU: Proposals of Ukrainian Experts. KAS Policy Paper 8. Véase, asimismo, Hillion, C. (2007), Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine «Enhanced Agreement», en *European Foreign Affaire Review* 12, pp. 169-182.

ANEXOS

ANEXO I

COMPOSICIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN UCRANIA Y NIVEL DE ACTIVIDAD POR REGIONES

52 693	ONG y sus centros
20 186	organizaciones religiosas
18 960	Sindicatos
15 867	partidos políticos y sus oficinas
10 705	organizaciones caritativas
6 003	uniones de copropietarios de edificios
5 480	Sociedades de consumo
982	uniones de crédito
473	uniones de sociedades de consumo

Datos del 1 de julio de 2007. Están incluidas todas las organizaciones de la sociedad civil registradas, pero los expertos manifiestan que de todas estas organizaciones registradas no son socialmente activas más de 2 500

Regiones más activas:

Ciudades de L'viv y Kiev	Más de 4 000 OSC
Zaporizhzhia oblast (región)	Alrededor de 1 500 OSC
Dnepropetrovsk oblast	casi 1 000 OSC
Odesa oblast	aproximadamente 1 000 OSC
Luhansk oblast	más de 750 OSC

Fuente: Latsyba, M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies.

ANEXO II

ÁMBITOS PRIORITARIOS DE ACTIVIDAD DE LAS OSC UCRANIANAS

Trabajo con niños y jóvenes	45 %
Resolución de cuestiones sociales	35 %
Protección de los derechos humanos	31 %
Educación pública	28 %
Desarrollo del sector de las OSC	19 %

A partir del 1 de enero de 2007, el Ministerio de Justicia registró **1 791** OSC totalmente ucranianas:

412 Organizaciones profesionales	77 Asociaciones de veteranos y discapacitados
332 Organizaciones deportivas y de formación física	56 Organizaciones medioambientales
168 Asociaciones educativas y culturales	45 Organizaciones femeninas
153 Asociaciones científicas, tecnológicas y artísticas	36 Organizaciones para la protección contra la catástrofe de Chernobyl
153 Organizaciones juveniles	13 Organizaciones infantiles
137 Organizaciones para las relaciones nacionales y amistosas	9 Organizaciones de empresarios
114 Sindicatos y sus asociaciones	3 Organizaciones para la protección de monumentos históricos y culturales

Fuentes: Latsyba, M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies and Creative Centre Counterpart (2006), *NGO Status and Development Dynamics, 2002-2005*. Citado en Latsyba op.cit.

ANEXO III

ESTRUCTURA COMPARATIVA DE LOS INGRESOS DE LAS OSC

Países estudiados	Fuentes de financiación de las OSC, %		
	Subsidios públicos	Pago por servicios de las OSC	Subsidios privados, excluido el coste del tiempo de trabajo de los voluntarios
Reino Unido	45 %	43 %	11 %
Alemania	64 %	32 %	3 %
Francia	58 %	35 %	8 %
Polonia	24 %	60 %	15 %
Rumanía	45 %	29 %	26 %
Hungría	27 %	55 %	18 %
Eslovaquia	21 %	54 %	25 %
Chequia	39 %	47 %	14 %
Rusia	1 %	36 %	63 %
UCRANIA	2 %	25 %	72 %

Fuente: Latsyba, M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*. Ukrainian Independent Centre for Policy Studies basándose en las siguientes fuentes:

Lester M. Salomon et al. (2003), *Global Civil Society. An Overview*. The Johns Hopkins University, Estados Unidos;

Civil Society Institute (2005), *NGO Funding in Ukraine. Analytical Study*. Kiev;

Municipal Economy Institute Foundation (2003), *The Role of Non-Commercial Sector in the Economic Development of Russia*. Moscú.