

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 218



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

52° año
11 de septiembre de 2009

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>	
	DICTÁMENES	
	Comité Económico y Social Europeo	
	451° pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009	
2009/C 218/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El servicio cívico europeo» (Dictamen exploratorio)	1
2009/C 218/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación y transferencia de conocimientos entre centros de investigación, industria y PYME: una condición importante para la innovación» (Dictamen de iniciativa)	8

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo**451º pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009**

2009/C 218/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción»	15
2009/C 218/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Aspectos reglamentarios de los nanomateriales»	21
2009/C 218/05	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 77/91/CEE, 78/855/CEE y 82/891/CEE y la Directiva 2005/56/CE en lo que se refiere a las obligaciones de información y documentación en el caso de las fusiones y escisiones»	27
2009/C 218/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE»	30
2009/C 218/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA)»	36
2009/C 218/08	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 87/372/CEE del Consejo relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad»	41
2009/C 218/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas»	43
2009/C 218/10	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 relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible»	46
2009/C 218/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un sistema de etiqueta ecológica comunitaria»	50



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

451º PLENO DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE FEBRERO DE 2009

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El servicio cívico europeo»
(Dictamen exploratorio)**

(2009/C 218/01)

Mediante carta de 3 de julio de 2008, el Ministro de Asuntos Exteriores y Europeos, en el contexto de la Presidencia francesa de la Unión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema:

«El servicio cívico europeo».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 2009 (ponente: Sr. Janson; coponente: Sr. Sibian).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor, 7 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Presidencia francesa. Asimismo, desearía mencionar la Recomendación del Consejo de 20 de noviembre de 2008 sobre la movilidad de los jóvenes voluntarios en la Unión Europea ⁽¹⁾. No obstante, a la vista de la gran variedad de sistemas existentes relativos a la participación activa de los jóvenes en la sociedad, la mejor manera de enfocar esta cuestión es sentar las bases de una iniciativa europea sobre un marco de las siguientes características:

- se trata de un marco de cooperación para actividades de voluntariado abierto a todos, no remunerado, que se emprende por iniciativa del interesado, educativo (en su vertiente de aprendizaje no formal) y con un valor añadido de carácter social;
- se realiza durante un periodo determinado, tiene objetivos y contenidos claros, tareas concretas y estructura y marco precisos, y cuenta, además, con apoyo adecuado y protección jurídica y social;
- se desarrolla además en un contexto europeo y transnacional.

1.2 Una participación activa en la sociedad, con inclusión de intercambios internacionales, resulta muy beneficiosa para el

desarrollo personal, en particular de los jóvenes, así como para el avance de la sociedad civil organizada en Europa. Esta actividad brinda a los voluntarios una oportunidad única de aprendizaje formal e informal y les permite adquirir competencias sociales y lingüísticas. Asimismo, puede despertar en ellos un sentimiento de ciudadanía europea y consolidar su intención de mantener este compromiso en el futuro. La inclusión en el sistema de otros grupos de edad, como las personas mayores, permite aprovechar sus experiencias vitales. Esto repercute también positivamente en su salud y su calidad de vida. La actividad común de personas de distintos grupos de edad en el marco del voluntariado también puede ampliar el entendimiento entre generaciones.

1.3 El CESE considera que la Unión debe fijar unos ambiciosos objetivos encaminados a aumentar la participación de los ciudadanos en la sociedad civil. Un primer paso consistiría en seguir las recomendaciones que el CESE formuló en su anterior dictamen ⁽²⁾.

1.4 Por este motivo, el CESE desearía que los Estados miembros pongan en marcha una cooperación entre organizadores de actividades de voluntariado, en virtud de la cual se dote de una dimensión transnacional a las formas existentes de servicio de voluntariado.

⁽¹⁾ 14825/08, JEUN 101.

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», ponente: Sra. Koller (DO C 325 de 30.12.2006).

1.5 La UE podría fomentar una iniciativa cívica europea ⁽¹⁾ combinando políticas y actividades para la realización de programas de intercambio que no solo vayan destinados a los jóvenes. Uno de sus objetivos podría ser contribuir a la integración europea. El Comité considera que, lógicamente, la Unión Europea debería consagrar mayores recursos financieros a dichos programas. En un primer momento debería ser posible duplicar la tasa de participación actual en los intercambios de jóvenes y aumentar considerablemente la tasa de participación de otros grupos de edad.

1.6 El CESE considera que es necesario orientar en mayor medida esta acción a las personas desfavorecidas, y en particular a los jóvenes con menos oportunidades.

1.7 Para garantizar una mejora de la cooperación entre los programas nacionales y europeos existentes, sería fundamental reducir los obstáculos técnicos, así como las dificultades relativas a la cobertura de los seguros de salud y de accidente. A tal efecto, la Unión Europea podría examinar la posibilidad de crear un distintivo para los programas de intercambio que cumplen los requisitos de calidad fijados por ella. Independientemente del tipo de actividad de voluntariado, la calidad es esencial, y debe ser garantizada por los medios adecuados.

1.8 El Comité considera importante promover la presencia de terceros países de modo que esto contribuya a los trabajos de la UE para alcanzar los Objetivos del Milenio y a aplicar la política comunitaria de ayuda al desarrollo y humanitaria.

1.9 La UE ha de evaluar este ámbito iniciando y apoyando la investigación y desarrollando elementos estadísticos.

1.10 Por otra parte, hay que resolver cuestiones relativas a los seguros, la sanidad y la seguridad. Debería asegurarse que los voluntarios disfrutaran, durante su servicio, de una protección social adecuada, lo cual no resulta fácil cuando las disposiciones de seguridad social aplicables a los voluntarios transnacionales difieren de un país a otro. Por este motivo, el CESE alienta a la Comisión a que busque un enfoque común para estas cuestiones, y pide a los Estados miembros y las instituciones pertinentes que resuelvan estos aspectos esenciales.

1.11 El CESE es consciente de que esta cuestión requiere un seguimiento, por ejemplo una conferencia en la que participen todos los organismos nacionales de servicios, la Comisión Europea y las organizaciones no gubernamentales activas en el ámbito tanto de la juventud como del servicio voluntario, a fin de promover el desarrollo de una iniciativa cívica europea.

2. Puntos de partida

2.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Presidencia francesa de solicitar al CESE la elaboración de un dictamen exploratorio sobre «El servicio cívico europeo».

2.2 No obstante, dada la variedad de sistemas existentes actualmente para la participación activa de los jóvenes en la sociedad, ya sea a través del servicio cívico, el voluntariado u otro tipo de participación, cualquier iniciativa europea debe establecer un marco y una definición claros. El CESE considera que la mejor manera de abordar esta cuestión a nivel europeo es ir más allá del servicio cívico tradicional y basar la iniciativa europea en un marco de las características siguientes:

- es un servicio voluntario abierto a todos, no remunerado, que se emprende por iniciativa del interesado, educativo (en su vertiente de aprendizaje no formal) y con un valor añadido de carácter social;
- se realiza durante un periodo determinado, tiene objetivos y contenidos claros, tareas concretas y estructura y marco precisos, y cuenta, además, con apoyo adecuado y protección jurídica y social;
- se desarrolla además en un contexto europeo y transnacional.

2.3 Podría denominársela «iniciativa cívica europea» y abarcar una amplia gama de tradiciones y prácticas de voluntariado, incluidos los servicios cívicos existentes en los diferentes Estados miembros.

2.4 El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ya contemplaba el intercambio de trabajadores jóvenes para promover y reforzar la solidaridad entre los pueblos de Europa.

2.5 En un dictamen anterior sobre el voluntariado ⁽²⁾, el CESE formuló una serie de recomendaciones, como las siguientes:

- proclamar un Año del Voluntariado y publicar un Libro Blanco sobre el voluntariado y la ciudadanía activa en Europa;
- pedir a los Gobiernos de los Estados miembros que diseñen una política nacional de voluntariado;
- que los Estados miembros establezcan un marco jurídico que prevea el derecho a actuar como voluntariado independientemente de la condición jurídica o social de cada uno;
- subrayar la necesidad de disponer, a escala comunitaria, de datos fiables y comparables en este ámbito;

⁽¹⁾ Para evitar toda confusión debida al uso diferente de los términos «servicio cívico» en los distintos Estados miembros, el CESE ha optado por emplear «iniciativa cívica» en el presente dictamen.

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», ponente: Sra. Koller (DO C 325 de 30.12.2006).

— que tanto el sistema de financiación como los distintos ámbitos políticos y los programas de la Unión Europea apoyen más decididamente el voluntariado. Para ello, es necesario sobre todo disponer de una infraestructura paneuropea que respalde dicho sector, y

— que los programas paneuropeos de voluntariado sean accesibles a toda la población.

2.6 El CESE considera que, si bien se han hecho avances importantes, muchas de estas recomendaciones y propuestas aún no se han aplicado. En el presente dictamen, el CESE reitera la necesidad de llevar a la práctica las recomendaciones del dictamen anterior, así como de fijar unos objetivos más ambiciosos en relación con una forma específica de voluntariado: los servicios voluntarios.

2.7 El CESE cree que es necesaria una mayor participación de la sociedad civil en la integración europea. Una ambiciosa iniciativa cívica europea, abierta a todos los grupos de edad, podría contribuir a subsanar la falta de confianza entre los ciudadanos de a pie y la Unión Europea. Impulsar la ciudadanía activa de todos los ciudadanos es una contribución en favor de los principios comunitarios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, igualdad entre los hombres y las mujeres y no discriminación.

2.8 El CESE subraya la necesidad de una mayor participación en la sociedad civil, más activa, de todas las personas, pero en especial de los jóvenes y las personas desfavorecidas, a fin de fortalecer su sentido de la ciudadanía y la solidaridad. Asimismo, se necesita impulsar la cooperación entre los Estados miembros, la Comisión Europea y el CESE en este ámbito.

2.9 Las políticas de juventud y las actividades ciudadanas tienen su fundamento jurídico en los artículos 149 y 151 del Tratado en vigor, los cuales excluyen toda armonización de las disposiciones jurídicas pero brindan a la UE la posibilidad de fomentar la cooperación entre los Estados miembros y de promover los intercambios entre jóvenes. El Tratado de Lisboa amplía en cierta medida el alcance de las políticas de juventud, puesto que incorpora la participación de los jóvenes a la vida democrática europea.

2.10 En virtud del Tratado de Lisboa, tras su entrada en vigor y a fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, se creará un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.

2.11 En la actualidad, las actividades de voluntariado se realizan principalmente a través del método abierto de coordinación, en el marco de los tres elementos prioritarios de las políticas de juventud de la Unión Europea, a saber:

— fomentar la participación de los jóvenes en la ciudadanía activa y la sociedad civil;

— fomentar las actividades de voluntariado entre los jóvenes;

— reforzar la información dirigida a los jóvenes y los servicios de información que les van destinados y que fomentan el voluntariado juvenil, con el objetivo de que se comprenda y conozca mejor a la juventud.

2.12 Son varias las razones por las que conviene reflexionar sobre el incremento de la participación activa en la sociedad en Europa. La Unión Europea asume una responsabilidad mayor que cualquier otro continente en la consecución de los Objetivos del Milenio. Es uno de los principales donantes mundiales. Implicar a los ciudadanos europeos en los principales desafíos mundiales no sólo contribuirá a su propio desarrollo personal, sino que estimulará, además, el entendimiento mutuo y ayudará a establecer las redes que exige un mundo globalizado.

2.13 En ocasiones, los servicios civiles nacionales han constituido una alternativa al servicio militar. No obstante, la reducción progresiva del servicio militar obligatorio y el aumento de la profesionalización del ejército en los Estados miembros han conllevado una mengua de dichos servicios. Por otra parte, el desarrollo de los servicios de voluntariado juvenil también podría representar una opción atractiva para la integración de los jóvenes en la sociedad, tanto más en un momento de reducción del servicio militar o civil.

2.14 El voluntariado y otras iniciativas cívicas sociales despiertan cada vez mayor atención. En 2004, la Presidencia italiana invitó a los representantes de los Estados miembros de la UE, de los países en vías de adhesión y de la Comisión Europea a reunirse en Roma para celebrar la primera Conferencia europea sobre el servicio cívico de los jóvenes. En sus conclusiones, la presidencia italiana de la conferencia recomendaba, entre otras cosas:

— un intercambio sistemático y periódico de información y de buenas prácticas y una intensificación de la cooperación entre los servicios cívicos y las políticas de juventud;

— una mayor participación de los jóvenes en los servicios cívicos para reforzar su ciudadanía y su sentido de la solidaridad;

— una cooperación reforzada entre los Estados miembros, los países en vías de adhesión y la Comisión Europea en el ámbito de los servicios cívicos para los jóvenes.

3. Los actuales programas de intercambio

3.1 Europa

3.1.1 El Servicio Voluntario Europeo (SVE) forma parte del programa «La juventud en acción», y acoge a voluntarios de dieciocho a treinta años, cuya estancia en el extranjero puede durar de dos a doce meses. Estos jóvenes pueden beneficiarse de una formación específica y su experiencia de aprendizaje queda reconocida formalmente en un «Youthpass» (pasaporte para la juventud). Entre 1996 y 2006, treinta mil voluntarios participaron en el Servicio Voluntario Europeo.

3.1.2 A partir de 2009 se incluye a las personas mayores en las formas institucionalizadas del voluntariado europeo, en el marco del programa Grundtvig. Aunque la escala de estos intercambios sea en principio reducida, cabe destacar el hecho de que la Comisión Europea está buscando maneras de apoyar el trabajo de voluntariado realizado por distintos grupos de edad. Además, las actividades realizadas en el marco del programa «Europa para los ciudadanos» de la CE crean posibilidades reales de intercambio de voluntarios de distintos países y diferentes grupos de edad.

3.1.3 Desde hace muchos años, miles de organizaciones activas en los países de la UE vienen realizando una cooperación bilateral, donde el intercambio de voluntarios es un elemento importante. Esta cooperación es descentralizada, pero no se dispone de datos que permitan constatar las dimensiones de este fenómeno. No obstante, si se tienen en cuenta solamente los intercambios efectuados por las organizaciones que poseen estructuras a nivel mundial, no cabe duda de que en ellos participa un número importante de europeos, sobre todo jóvenes.

3.1.4 El SVE se rige por una serie de valores centrales y normas de calidad, que se encuentran recogidos en su Carta. Con el fin de protegerlos y salvaguardarlos, se exige la previa acreditación de las organizaciones interesadas en enviar o acoger voluntarios del SVE o en coordinar un proyecto en este contexto.

3.1.5 El programa europeo Erasmus ha contribuido muy positivamente al aumento de la movilidad de los estudiantes universitarios y a la colaboración entre las instituciones de educación superior. Alrededor del 90 % de las universidades europeas colaboran en él y desde su comienzo en 1987 han participado 1,9 millones de estudiantes. El programa pretende ampliar aún más sus acciones de movilidad en el futuro, habiéndose fijado el objetivo de alcanzar 3 millones de estudiantes Erasmus para 2012.

3.1.6 El programa Leonardo da Vinci apoya la movilidad de quienes cursan una educación o formación profesional inicial, de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia y del personal docente especializado en educación y formación profesional.

3.2 Estados miembros

3.2.1 El CESE reconoce la variedad de formas y tradiciones del servicio cívico y otras modalidades de voluntariado en los Estados miembros, que apuntan todas ellas a la ciudadanía activa, la solidaridad y el desarrollo social. El Comité destaca el papel y la contribución de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito del trabajo juvenil o del servicio voluntario. También es consciente de que no se dispone de mucha información para describir los programas de los Estados

miembros relativos a los servicios cívicos o las actividades de voluntariado.

3.2.2 En algunos Estados miembros, como Alemania, Italia y Francia, ya se han puesto en funcionamiento diferentes servicios cívicos (de carácter obligatorio o voluntario) para jóvenes. Otros países están en curso de aplicar servicios de este tipo, o examinan la posibilidad de hacerlo.

4. Una iniciativa cívica europea

4.1 Iniciativas políticas actuales

El Comité acoge favorablemente la Recomendación del Consejo dirigida a promover la movilidad de los jóvenes voluntarios en Europa. Asimismo, acoge positivamente la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de abril de 2008 sobre «La función del voluntariado como contribución a la cohesión económica y social». Destaca la necesidad de movilizar recursos para el voluntariado y abrir los programas a otros grupos que los jóvenes.

Además, el CESE se congratula de la solicitud de la Comisión de llevar a la práctica la acción preparatoria Amicus, con el fin de promover el carácter transnacional de las estancias de jóvenes en actividades de servicio cívico y voluntariado, favorecer la creación de un marco europeo y hacer posible una fase de prueba y de evaluación.

4.1.1 Por consiguiente, el CESE acogería con satisfacción que los Estados miembros caracterizados por una fuerte tradición e intereses en este ámbito iniciaran una cooperación en virtud de la cual se dote de una dimensión transnacional a las formas existentes de servicio cívico/civil.

4.1.2 El CESE conviene en que la falta de acciones coordinadas de los sistemas nacionales y la escasez de información disponible limitan las posibilidades que ofrece el SVE, lo que resulta preocupante. El Comité también acoge con satisfacción los esfuerzos para que el SVE adquiera una mayor notoriedad, comparable a la del programa Erasmus.

4.2 Qué objetivos fijarse?

4.2.1 El CESE considera que la Unión debe fijar unos ambiciosos objetivos encaminados a aumentar la participación de los ciudadanos en la sociedad civil. Un primer paso consistiría en seguir las recomendaciones que el CESE formuló en su anterior dictamen (véase el punto 2.5).

4.2.2 La UE debería promover una iniciativa cívica europea que combine políticas y actividades para la realización de programas de intercambio que no solo vayan principalmente destinados a los jóvenes, sino que tengan también un componente europeo más acusado. Los participantes deberían prestar parte de su servicio, en lo posible, en un país diferente al suyo. El Comité considera que la Unión Europea debería consagrar mayores recursos financieros a dichos programas.

4.2.3 En un primer momento, el objetivo debería ser duplicar la tasa de participación actual en los intercambios de jóvenes voluntarios. Este objetivo debería ser posible, teniendo en cuenta que hoy en día más de cien mil estudiantes participan en el programa Erasmus, mientras que son muy pocos los jóvenes europeos que participan en otros programas de intercambios juveniles en Europa. A largo plazo, estos programas podrían aspirar a alcanzar los niveles de participación del programa Erasmus.

4.2.4 El CESE considera necesario centrarse en mayor medida en los jóvenes desfavorecidos, que son los que más se beneficiarían de una participación en la sociedad civil, pero a menudo carecen de los medios financieros o de las cualificaciones educativas necesarios.

4.2.5 Una iniciativa de este tipo debería incluir también a grupos distintos de los jóvenes. Europa está envejeciendo, pero hoy en día las personas de edad avanzada son más activas que en otros tiempos y también desean desempeñar un papel más visible en la sociedad. La inclusión en el sistema de otros grupos, como las personas jubiladas, contribuiría al concepto de «envejecimiento activo», así como al estrechamiento de lazos entre nuevos grupos de ciudadanos de diferentes países. Además, este tipo de actividades permitiría a las personas de edad avanzada estar integradas en la vida social, aportar sus experiencias y sentirse útiles. Todo ello repercutiría positivamente en su salud y calidad de vida. Por otra parte, cuando jóvenes y mayores actúan juntos en actividades de voluntariado, ello permite fomentar el entendimiento entre generaciones, el intercambio de experiencias y el respaldo mutuo.

4.2.6 Es importante garantizar una mejor cooperación entre los programas nacionales y europeos existentes. Con ello se reducirían los obstáculos técnicos, como la falta de reconocimiento mutuo de las experiencias de servicio cívico y de las cualificaciones de los jóvenes o las cuestiones relativas a la cobertura de los seguros de salud y de accidente. A tal efecto, la Unión Europea debería crear un distintivo para los programas de intercambio que cumplen los requisitos de calidad fijados por ella.

4.2.7 El apoyo estatal desempeña hoy un importante papel para estimular el desarrollo de programas y garantizar la aplicación de unas normas de calidad. No obstante, ningún país sufraga la totalidad de los costes de los proyectos de voluntariado, especialmente cuando son transnacionales, por lo que a menudo se requieren fuentes privadas de financiación. Así pues, para fomentar los intercambios e instituir una iniciativa cívica europea, la UE debe aumentar sustancialmente el presupuesto comunitario destinado a las actividades de voluntariado, incluidos los intercambios, a fin de sufragar, por ejemplo, los gastos de coordinación, los incentivos y las subvenciones cruzadas entre países. Asimismo, el CESE alienta a los Estados miembros a que aumenten los fondos destinados a estas actividades.

4.2.8 El Comité considera importante promover la presencia de terceros países, de modo que los voluntarios puedan prestar servicios en el extranjero a la par que contribuyen a los trabajos

de la UE para alcanzar los Objetivos del Milenio y a aplicar la política comunitaria de ayuda al desarrollo y humanitaria. Una iniciativa que fomente un marco más amplio y un mayor número de intercambios también debería estar coordinada con el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria previsto en el Tratado de Lisboa. A largo plazo, el Cuerpo debería incluir también a otros grupos que los jóvenes. En este marco, resulta importante asegurarse de que las políticas de visado de la UE no obstaculizan inútilmente este tipo de intercambios.

4.2.9 Por último, la UE ha de poner de relieve y evaluar este ámbito iniciando y apoyando la investigación y desarrollando el material estadístico. La cooperación entre los servicios cívicos existentes debe ser objeto de un debate más extenso, así como de un seguimiento y una supervisión, todo ello en el marco institucional apropiado.

4.3 Ventajas y desafíos

4.3.1 La iniciativa cívica europea contribuiría a respaldar los valores tanto universales como comunitarios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos, además de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Por otra parte, también debería estar orientada a desarrollar las capacidades sociales y lingüísticas y la capacidad de entablar contactos, así como la construcción y el funcionamiento de la UE, y a adquirir e intercambiar experiencias. El deseo de adquirir conocimientos, de comprenderse mejor y de conocer mejor sus propias capacidades se cuentan entre las razones más frecuentes del compromiso de los jóvenes en el voluntariado, y contribuyen además a responder a los desafíos de la sociedad del conocimiento.

4.3.2 El CESE cree que existe un considerable margen para la cooperación transnacional y el intercambio de voluntarios en una gran variedad de ámbitos (como la inclusión social, las necesidades humanas, la infancia y la juventud, los deportes, la información, la protección del patrimonio, la cultura y el arte, el medio ambiente, la protección civil, etc.) que pueden impulsar la dimensión europea de la ciudadanía.

4.3.3 El CESE considera que la iniciativa cívica europea también podría reforzar la cooperación entre los Estados miembros, los países candidatos y los países beneficiarios del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) desde el punto de vista de la ciudadanía activa y el sentido de solidaridad.

4.3.4 Por otra parte, el servicio cívico permite a los voluntarios acumular una experiencia y unos conocimientos no formales importantes que son muy apreciados en el mercado laboral, además de constituir una red de contactos. Asimismo, el voluntariado les permite adquirir competencias y conocimientos clave en ámbitos como las relaciones públicas, las comunicaciones, la expresión personal, las capacidades sociales, la gestión y la formación profesional. De esta manera, el voluntariado puede constituir una parte importante del currículum y de la carrera profesional. No obstante, es necesario garantizar el reconocimiento de las actividades de voluntariado de los jóvenes, así como de sus necesidades de aprendizaje no formal.

4.3.5 Por otra parte, también se plantean desafíos. El primero de ellos es la ausencia de un estatuto jurídico del voluntario. La legislación de cada país define el estatuto y la organización de los voluntarios en su territorio y, en menor medida, en el extranjero. Sin embargo, ninguna legislación nacional confiere a los voluntarios del SVE, por ejemplo, un estatuto jurídico equiparable.

4.3.6 Por otra parte, hay que resolver cuestiones relativas a los seguros, la sanidad y la seguridad. Debería asegurarse que los voluntarios disfrutaran, durante su servicio, de una protección social adecuada, lo cual no resulta fácil cuando las disposiciones de seguridad social aplicables a los voluntarios transnacionales difieren de un país a otro. Por este motivo, el CESE alienta a la Comisión a que busque un enfoque común para estas cuestiones, y pide a los Estados miembros y las instituciones pertinentes a que resuelvan estos aspectos esenciales.

4.3.7 No deben escatimarse esfuerzos para evitar cualquier posible conflicto en cuanto a la diferencia entre empleo remunerado y voluntariado. Por este motivo, es imprescindible definir claramente las diferencias entre los trabajadores por cuenta ajena y los voluntarios, así como, cuando proceda, las responsabilidades de estos últimos. Las actividades de voluntariado no deben sustituir al empleo, y por este motivo la cooperación con los interlocutores sociales resulta fundamental.

5. El papel del CESE y la sociedad civil organizada

5.1 La sociedad civil organizada constituye el ámbito principal en el que se desarrollan las actividades de voluntariado. Son muchas las organizaciones de la sociedad civil que participan ya en el SVE y en otros programas europeos. Las organizaciones de voluntariado deberían seguir desempeñando un papel fundamental, incluso en un programa ampliado de intercambio.

5.2 Es cierto que, con frecuencia, las organizaciones benéficas y de voluntariado prestan toda una serie de servicios sociales en Europa. Paralelamente, la participación en movimientos populares es, en muchos casos, cada vez menor. En este contexto, una iniciativa cívica europea podría contribuir tanto a aumentar la participación de los ciudadanos en la sociedad civil organizada como a aumentar las oportunidades de autodesarrollo. Revisar y abordar el papel y la posición de las organizaciones sin ánimo de lucro en la sociedad podría conducir a un cambio en las aportaciones concretas de estas organizaciones y a una sensibilización con respecto al valor añadido que ofrecen a la sociedad.

5.3 Asimismo, una iniciativa cívica europea podría contribuir a una sociedad civil más fuerte y más vibrante. Con ello se beneficiaría el capital social en términos de confianza, de menor corrupción y de participación en las asociaciones de voluntariado.

5.4 Con frecuencia, las organizaciones de la sociedad civil han tenido que hacer frente al problema de la acreditación de las organizaciones y la calidad de los periodos de intercambio. El CESE anima a la sociedad civil organizada, tanto a escala de los Estados miembros como de la Unión, a que coopere en la búsqueda de principios comunes en el ámbito de la acreditación y del desarrollo de criterios comunes de calidad adicionales. Sería conveniente que esta tarea se hiciera en cooperación con las administraciones públicas competentes.

5.5 El CESE considera que esta cuestión requiere un seguimiento, por ejemplo mediante una conferencia en la que participen todos los organismos nacionales de servicios, la Comisión Europea y las organizaciones no gubernamentales activas en el ámbito tanto del trabajo juvenil como del servicio voluntario, a fin de promover el desarrollo de un marco para una iniciativa cívica europea.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos, fueron rechazadas:

Punto 2.11

«En la actualidad, las actividades de voluntariado de los jóvenes se realizan principalmente a través constituyen una prioridad del método abierto de coordinación, en el marco de los tres elementos prioritarios de las políticas de juventud de la Unión Europea, a saber:

- fomentar la participación de los jóvenes en la ciudadanía activa y la sociedad civil;
- fomentar las actividades de voluntariado entre los jóvenes;
- reforzar la información dirigida a los jóvenes y los servicios de información que les van destinados y que fomentan el voluntariado juvenil, con el objetivo de que se comprenda y conozca mejor a la juventud.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 49 Votos en contra: 69 Abstenciones: 19

Punto 4.3.7

«No deben escatimarse esfuerzos para evitar cualquier posible conflicto en cuanto a la diferencia entre empleo remunerado y voluntariado. Por este motivo, es imprescindible definir claramente las diferencias entre los trabajadores por cuenta ajena y los voluntarios, así como, cuando proceda, las responsabilidades de estos últimos. Las actividades de voluntariado no deben sustituir al empleo, y por este motivo la cooperación de las organizaciones representativas de los voluntarios con los interlocutores sociales resulta fundamental.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 48 Votos en contra: 77 Abstenciones: 23

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación y transferencia de conocimientos entre centros de investigación, industria y PYME: una condición importante para la innovación» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 218/02)

El 10 de julio de 2008, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Cooperación y transferencia de conocimientos entre centros de investigación, industria y PYME: una condición importante para la innovación».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2009 (ponente: Gerd WOLF).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 26 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 158 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen tiene por objeto mejorar la cooperación y la transferencia de conocimientos entre los centros de investigación (*Research Performing Organisations*), la industria y las PYME, dado que esta cooperación desempeña un papel decisivo en el desarrollo de productos y procesos innovadores derivados de los resultados de la investigación científica.

1.2 El CESE recomienda informar sistemáticamente a los trabajadores de la industria y de las PYME sobre el rico acervo en materia de conocimientos y tecnología disponible en las universidades y centros de investigación de la UE y sobre la forma de establecer los contactos correspondientes. Por este motivo, el Comité recomienda a la Comisión que se esfuerce por lograr un sistema paneuropeo de búsqueda por Internet que integre y complete los sistemas de información existentes hasta la fecha, satisfaciendo así mejor que hasta ahora las necesidades especiales en materia de información.

1.3 El CESE apoya los esfuerzos encaminados a dar libre acceso por Internet a las publicaciones científicas. Estos esfuerzos, sin embargo, implican en general un mayor coste para los presupuestos públicos. Por ello habrá que tratar de establecer acuerdos de colaboración mutua entre los Estados miembros de la UE y con los países extracomunitarios. En todo caso, con la publicación de sus resultados los centros de investigación y sus científicos no deben ver limitada su libertad de elección del foro o la publicación más idóneos para la difusión y reconocimiento mundial de dichos resultados.

1.4 El CESE recomienda proseguir la reflexión sobre el libre acceso a los datos de las investigaciones, pero definiendo también los límites de esta actividad. No se trata de establecer el acceso prematuro a cualquier tipo de dato que surja en el

proceso de investigación, incluidos los denominados datos brutos. El Comité recomienda que la Comisión proceda de forma prudente y gradual, con la participación de los investigadores afectados.

1.5 Teniendo en cuenta las distintas «culturas de trabajo» de los centros de investigación y de la industria, el CESE recomienda velar por un justo equilibrio entre los intereses en juego. Este equilibrio concierne al posible conflicto de intereses entre la temprana publicación de resultados y la necesaria confidencialidad, así como a los derechos de propiedad intelectual, incluidas las patentes.

1.6 El CESE, por consiguiente, acoge con satisfacción que entretanto la Comisión haya puntualizado que sus recomendaciones sobre el tratamiento de la propiedad intelectual, incluida la investigación por contrato, no pretendían interferir en la libertad de contratación entre los socios de la cooperación. Las recomendaciones de la Comisión deben servir de ayuda, pero nunca convertirse en un corsé.

1.7 El CESE reitera sus recomendaciones sobre una patente común europea, con un adecuado período de gracia (*grace period*) para el inventor que no perjudique el requisito de novedad.

1.8 En el desarrollo de las infraestructuras de investigación –como, por ejemplo, los aceleradores, las fuentes de radiación, los satélites, los instrumentos astronómicos terrestres o los reactores de fusión–, los centros de investigación no son básicamente proveedores de nuevos conocimientos, sino promotores y clientes. El CESE recomienda revisar las experiencias disponibles en materia de aplicación de las normas sobre ayudas, presupuesto, contratación y competencia vigentes en la UE y en los

Estados miembros, con el fin de comprobar si se acomodan al objetivo de mantener y aprovechar del mejor modo posible las capacidades y conocimientos especializados adquiridos en la realización de dichos proyectos en beneficio de la competitividad europea, y también con vistas a los correspondientes proyectos de seguimiento posteriores, o si son necesarios nuevos planteamientos en materia de política industrial a este respecto.

2. Introducción

2.1 El CESE ha publicado numerosos dictámenes ⁽¹⁾ en materia de política de investigación, en los que ha puesto de relieve la importancia fundamental de una investigación y desarrollo lo suficientemente amplios para cumplir los objetivos de Lisboa y de Barcelona.

2.2 Un aspecto especialmente relevante de estas recomendaciones es el relativo a la cooperación entre los centros de investigación, incluidas las universidades (*Public Research Organisations (PRO) o Research Performing Organisations*), la industria y las PYME, así como a la transferencia de conocimientos necesaria para ello, con el fin de desarrollar procesos innovadores y productos comercializables. Para profundizar en dicho aspecto, el presente dictamen se centra en los temas señalados en los capítulos 3 a 5: (a) Publicaciones e informaciones, (b) Cooperación en el desarrollo de productos y procesos comercializables, y (c) Cooperación en el desarrollo de infraestructuras de investigación ⁽²⁾.

2.3 Estos temas afectan al equilibrio –y también a la oposición– entre cooperación y competencia. Por una parte, la cooperación es necesaria para mantener y reforzar la competitividad de la industria europea frente a los países no pertenecientes a la UE. Por otra parte, no se puede distorsionar la posición competitiva de las empresas europeas entre sí, aspecto regulado por las normas sobre ayudas de Estado que tratan de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (legislación europea sobre ayudas).

2.4 El conflicto de intereses que esto provoca constituye el telón de fondo de las cuestiones y recomendaciones que se exponen a continuación, en particular las relativas a los derechos de propiedad intelectual y a la consiguiente problemática de la libre transmisión de la información.

2.5 El tema de la cooperación también ha sido abordado por la Comisión y por el Consejo. Esto se ha reflejado, entre otras cosas, en una Recomendación de la Comisión ⁽³⁾ sobre la gestión de la propiedad intelectual en las actividades de transferencia de conocimientos y un código de buenas prácticas para las universidades y otros organismos públicos de investigación. La finalidad de estos instrumentos consiste en inducir a los Estados miembros y a los organismos de investigación a adoptar procedimientos uniformes. Sin embargo, precisamente estas reco-

mendaciones, a pesar de lo razonable de la mayoría de sus objetivos y propuestas, han planteado a su vez nuevas dudas y preguntas entre los organismos afectados en torno al tratamiento de los derechos de propiedad intelectual en la investigación asociada y por contrato. En el presente Dictamen se tienen en cuenta tales preguntas y su clarificación ulterior por la Comisión.

3. Difusión de las actividades de investigación y de los conocimientos

3.1 **Publicaciones científicas.** Tradicionalmente, los resultados científicos se publican en revistas especializadas impresas después de superar un procedimiento estricto de examen a cargo de otros expertos («Peer Review»), y en ocasiones también las difunde primero el centro de investigación en forma de *Pre-Prints* o informes técnicos, etc. Además, se dan a conocer en los congresos de la especialidad y en sus correspondientes actas.

3.1.1 **La nueva dimensión de Internet.** Internet ha abierto una nueva dimensión para la comunicación y difusión de conocimientos. Así, por ejemplo, actualmente las editoriales también publican en Internet la mayor parte de las revistas científicas en formato electrónico.

3.1.2 **Bibliotecas y costes.** El acceso a las publicaciones, tanto impresas como en formato electrónico, se realiza generalmente a través de las bibliotecas de las universidades y centros de investigación. Ciertamente, estas universidades y centros de investigación deben tener la capacidad económica – y aquí se plantea un grave problema ⁽⁴⁾ – para soportar los costes correspondientes (de las publicaciones y suscripciones).

3.1.3 **Acceso gratuito a las publicaciones científicas a través de Internet.** Mientras que hasta ahora el acceso a las publicaciones científicas a través de Internet supone unos costes que deben soportar las bibliotecas o las instituciones que las financian, o bien los propios usuarios, desde hace tiempo se realizan esfuerzos para facilitar gratuitamente dicho acceso a todos los usuarios: el llamado «libre acceso abierto ⁽⁵⁾» (*Free Open Access*). En este ámbito se están investigando distintos modelos comerciales y modalidades de pago, que en algunos casos ya han dado como resultado acuerdos concretos. El CESE apoya los esfuerzos realizados en esta dirección. No obstante, algunos de estos acuerdos implicarán costes para el Estado. Por ello, el CESE recomienda que se trate de establecer mecanismos de reciprocidad, tanto entre los Estados miembros de la UE como con los terceros países.

3.1.3.1 **Libertad de elección sin restricciones.** Los organismos de investigación y sus científicos no deben ver limitada en ningún caso su libertad de elegir, como vehículo para la publicación de sus resultados, la revista o el foro que a su juicio sean más idóneos para la difusión y reconocimiento mundial de dichos resultaos.

⁽¹⁾ Véase el capítulo 6.

⁽²⁾ INT/450, CESE 40/2009 (aún no publicado en el Diario Oficial).

⁽³⁾ C(2008) 1329, 10 de abril de 2008.

⁽⁴⁾ URL: http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/scientific-publication-study_en.pdf.

⁽⁵⁾ Open Access. Opportunities and Challenges – a Handbook. Comisión Europea / Comisión Alemana para la UNESCO, 2008.

3.1.4 Acceso abierto a los datos de las investigaciones. Por otro lado, se están desarrollando modelos ⁽¹⁾ destinados a permitir el «acceso abierto» generalizado –es decir, más amplio que el intercambio voluntario de datos habitual entre los socios de un acuerdo de cooperación– a través de Internet, no sólo a las publicaciones científicas, sino también a los datos en que se basan éstas. Esto plantea ciertamente problemas de carácter organizativo, técnico y jurídico (por ejemplo, la protección de la propiedad intelectual y de los datos), al igual que dificultades de control de la calidad y de motivación, las cuales frecuentemente sólo pueden abordarse desde la perspectiva específica de la disciplina. Por lo tanto, el CESE considera conveniente seguir reflexionando al respecto, pero definiendo los límites de un proceso de esta índole. El CESE recomienda a este respecto que la Comisión proceda de forma prudente y gradual, y en particular que haga intervenir a los investigadores directamente afectados.

3.1.5 Derecho de confidencialidad. El CESE insiste en que lo expuesto no debe implicar al acceso prematuro a cualquier tipo de dato que surja en el proceso de investigación, incluidos los denominados datos brutos. Los investigadores deben primero esclarecer los errores de medida, confusiones, problemas de interpretación, etc., valorando su importancia y tratándolos en un proceso interno y confidencial de formación de opinión antes de permitir su difusión. En caso contrario, podrían verse perjudicados los derechos personales de los investigadores individualmente considerados, al igual que los principios básicos del trabajo científico y de la protección de los datos, pero sobre todo los niveles de calidad y los derechos preferentes de las publicaciones científicas.

3.2 Información a las empresas y a las PYME. Muchas empresas y PYME que se interesan por los nuevos avances carecen de información suficiente sobre el rico acervo de conocimientos y de tecnología que existen y están disponibles en las universidades y centros de investigación de la UE, y sobre la forma de establecer los contactos necesarios para poner en marcha una posible cooperación. Así pues, fuera del estrecho círculo de expertos existe en este punto una necesidad de información sobre los correspondientes instrumentos.

3.2.1 Publicaciones destinadas al público en general. Ciertamente existe también una literatura científica destinada al público en general (también denominada literatura científica popular) sobre temas científicos y técnicos. Por otro lado, en los últimos años la Comisión se ha comprometido intensamente y con éxito en la difusión de los resultados científicos y técnicos de los programas de investigación a los que ha apoyado, por ejemplo mediante la excelente revista *research*eu* ⁽²⁾ o el portal

de Internet **CORDIS** ⁽³⁾. Del mismo modo, cada vez son más las universidades y organismos de investigación que presentan sus actividades y resultados en Internet, incluidos los relacionados con la transferencia de conocimientos y con la posible cooperación ⁽⁴⁾.

3.2.2 Oficinas de transferencia de conocimientos. Además, numerosos organismos de investigación han establecido desde hace tiempo eficaces oficinas propias para la transferencia de conocimientos, dotadas de personal especializado adecuadamente formado (*responsables de transferencia de tecnología* ⁽⁵⁾) ⁽⁶⁾. Sin embargo, estas personas trabajan sobre todo a nivel regional o para una organización determinada, por lo que su utilización en las búsquedas a escala europea plantea muchas dificultades.

3.2.3 Organizaciones de apoyo y asesores. Para responder a las necesidades a escala europea arriba señaladas, son varias las organizaciones y redes que colaboran al lado de la Comisión, algunas de ellas de carácter comercial: así, por ejemplo, existen EARTO, la Asociación de Profesionales Europeos en Transferencia Científica y Tecnológica o ProTon ⁽⁷⁾. Pero la propia Comisión ofrece también su apoyo a través del portal de las PYME y de la Red Europea de Empresas ⁽⁸⁾.

3.2.4 Búsqueda sistemática. Como los instrumentos mencionados no alcanzan a satisfacer plenamente las necesidades de la industria y de las PYME, el CESE recomienda a la Comisión que trate de **satisfacer dichas necesidades de forma sistemática mediante un mecanismo de búsqueda por Internet a escala europea** –a ser posible, en colaboración con alguna de las grandes empresas de motores de búsqueda– que permita reunir las informaciones concretas arriba mencionadas de forma uniforme y comprensible. Como paso previo, sería necesario lanzar un proceso de consultas que permita definir más exactamente los objetivos y el alcance de la primera fase del sistema de búsqueda, con el fin de adquirir experiencia en la fase de exploración.

3.2.5 Intercambio de personal. Dado que la transferencia de conocimientos más eficaz es la que llevan a cabo las personas que trabajan alternativamente en la investigación y en la industria, el CESE reitera al respecto la recomendación ya realizada en varias ocasiones de que se promuevan más intensamente estos intercambios de personal, estableciendo entre otras medidas un sistema de becas o de años sabáticos, como, por ejemplo, las becas Marie Curie de la «Colaboración Academia-Industria».

⁽³⁾ <http://cordis.europa.eu/>.

⁽⁴⁾ <http://www.ott.csic.es/english/index.html> en España o <http://www.technologieallianz.de/> en Alemania.

⁽⁵⁾ C(2008) 1329 de 10.4.2008, anexo 2, punto 7.

⁽⁶⁾ COM(2007) 182 de 4.4.2007.

⁽⁷⁾ <http://www.earto.org/>; <http://www.astp.net/>; o <http://www.protoneurope.org/>.

⁽⁸⁾ Red Europea de Empresas: http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/services_en.htm y portal PYME http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index_de.htm.

⁽¹⁾ COM(2007) 56 de 14.2.2007; C(2008) 1329 de 10.4.2008 - Anexo II.

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/research/research-eu>.

4. Cooperación en el desarrollo de productos y procesos comercializables: un justo equilibrio de intereses

4.1 **Culturas de trabajo diferentes.** Teniendo en cuenta los múltiples documentos y recomendaciones que ya existen y que han sido mencionados en la introducción, el presente capítulo se concentra en algunas cuestiones y problemas específicos, cuyas raíces deben buscarse sobre todo en que la investigación y la industria tienen necesariamente culturas de trabajo y esferas de intereses diferentes. Algunas de estas diferencias ya fueron tratadas con detalle por el CESE en su primer Dictamen ⁽¹⁾ relativo al Espacio Europeo de Investigación y se han recogido posteriormente en numerosas ocasiones. Las más importantes son las siguientes:

4.2 Divulgación y confidencialidad

— La investigación tiene necesidad de divulgar sus resultados cuanto antes, con el fin de que los demás científicos y grupos de investigación tengan la posibilidad de verificarlos. Por otra parte, esto permite aprovechar las sinergias derivadas de una inmediata comunicación mutua dentro de la comunidad científica, especialmente cuando varios laboratorios colaboran en un programa común de investigación y desarrollo.

— También los entes públicos deben exigir normalmente la pronta publicación de los resultados obtenidos en las investigaciones que hayan promovido, para garantizar que las ayudas y la competencia funcionen correctamente.

— No obstante, en el caso de los resultados que comportan invenciones, también los organismos de investigación financiados con fondos públicos tienen que solicitar el registro de la patente antes de publicar dichos resultados, ya que de otro modo carecerían del requisito de novedad y no serían patentables. Este requisito, que también se aplica al acceso abierto, se destaca asimismo en la recomendación de la Comisión sobre la gestión de la propiedad intelectual ⁽²⁾.

— Para eliminar el conflicto de intereses resultante de esta situación, el CESE ha recomendado reiteradamente que se introduzca en la legislación de los Estados miembros en materia de patentes, y en el futuro derecho de patentes comunitario, un período de gracia (*grace period*) para la publicación ⁽³⁾ que no perjudique el requisito de novedad.

⁽¹⁾ DO C 204 de 18.7.2000, p. 70.

⁽²⁾ C(2008) 1329 de 10.4.2008, Recomendación n° 4 dirigida a los Estados miembros y principio n° 7 del anexo I para las universidades y otros organismos públicos.

⁽³⁾ Tal como, por ejemplo, estaba previsto anteriormente en la legislación alemana sobre patentes.

— Por otra parte, normalmente a las empresas les conviene, teniendo en cuenta su situación competitiva, tratar de forma confidencial los resultados del desarrollo de sus productos, como mínimo hasta disponer de un nuevo producto listo para salir al mercado o hasta que los correspondientes derechos de patente estén asegurados.

4.3 **La investigación a través de la búsqueda y el desarrollo orientado a un objetivo.** El producto del investigador está constituido por los conocimientos adquiridos a través de un proceso complejo de búsqueda y exploración cuyos resultados se ignoran. Por el contrario, el desarrollo implica un proceso planificado y orientado a un objetivo, que sólo puede iniciarse cuando se haya definido una meta concreta y cuando el camino que conduce a ella esté suficientemente claro. Sin embargo, existen transiciones fluidas, interacciones mutuas y sinergias entre la investigación y el desarrollo, y estos procesos ni siquiera transcurren necesariamente de una manera lineal.

4.4 **Diferentes criterios de evaluación.** El investigador y el centro de investigación al que pertenece son evaluados en función de la calidad, frecuencia e «impacto» de sus publicaciones ⁽⁴⁾ y descubrimientos, y cada vez más en función del número de patentes. En cambio, la evaluación del **directivo** depende sobre todo de los beneficios de su empresa, los cuales a su vez dependen del número, calidad y precio de los productos vendidos.

4.5 **Síntesis.** Es preciso, por consiguiente, superar estas contradicciones y lograr un justo equilibrio de intereses, que aporte ventajas a ambos socios de la cooperación a pesar de sus diferentes posiciones. Para atraer a los investigadores más cualificados y a sus centros debe contarse con los incentivos adecuados. Por este motivo «puede ser perjudicial para la cooperación el que los derechos relativos a los resultados de la investigación se transfieran íntegramente a las empresas que la contratan» ⁽⁵⁾. La razón estriba en que los «conocimientos nuevos» (*Foreground*) proceden evolutivamente de los «conocimientos existentes» (*Background*), conteniendo necesariamente, por lo tanto, elementos decisivos de estos últimos, de tal forma que los conocimientos existentes son inherentes a los conocimientos nuevos. Por ello se requiere flexibilidad y margen de maniobra en los acuerdos sobre los derechos de la propiedad intelectual y en los consiguientes procedimientos de evaluación, al objeto de tener en cuenta las circunstancias individuales y la naturaleza de los procesos creativos. Su ausencia podría suponer incluso que la ciencia y la economía llegasen a rechazar la mutua colaboración.

⁽⁴⁾ Y también del prestigio de las revistas en las que han aparecido las publicaciones.

⁽⁵⁾ DO C 204 de 18.7.2000, p. 70.

4.6 La propiedad intelectual y la recomendación de la Comisión en esta materia. En consecuencia, el CESE celebra que el Consejo de Competencia haya insistido en la libertad de contratación de las partes, haciendo la siguiente puntualización en su decisión de 30 de mayo de 2008: «INVITA a todas las universidades y demás organismos de investigación públicos a que observen convenientemente los principios de código de buenas prácticas de la Comisión, adaptándolos a sus circunstancias específicas, lo que incluye una adecuada flexibilidad en relación con la investigación contratada.» El CESE celebra en particular que la Comisión haya aclarado mientras tanto ⁽¹⁾ que con su recomendación ⁽²⁾ dedicada expresamente a este asunto no pretende en modo alguno interferir en la libertad de contratación, ni tampoco en la relativa a la investigación contratada. En este punto conviene más bien introducir una amplia flexibilidad, siempre que no existan limitaciones de otro tipo, como, por ejemplo, las derivadas del marco para las ayudas a la investigación, desarrollo e innovación, u otras normas europeas o nacionales.

4.6.1 Aclaración complementaria. Además de lo expuesto sería preciso aclarar que las invenciones patentables no son un objeto cualquiera de transacción, sino que representan una actividad creativa de tipo suplementario ⁽³⁾. Así, su valoración y los consiguientes rendimientos económicos deben ser objeto de negociación, sin que la empresa contratante pueda poner impedimentos que impliquen un detrimento para la economía en su conjunto. El CESE aplaude, por consiguiente, que la Comisión esté elaborando al respecto una aclaración. Las recomendaciones de la Comisión deben servir de ayuda, pero nunca convertirse en un corsé.

4.7 Patente comunitaria. En relación con este punto, el CESE insiste nuevamente (véase también el punto 4.2) en sus repetidas recomendaciones en favor de una patente comunitaria europea caracterizada por un período de gracia (*grace period*) para el inventor que sea inocuo para el requisito de novedad.

4.8 Normas de participación y legislación sobre ayudas. El CESE ya recomendó en su Dictamen ⁽⁴⁾ sobre las normas de participación conceder una mayor libertad a los futuros contratantes en la formulación del contrato, aunque no en la elección de los instrumentos. Este punto hace referencia especial-

mente a los derechos de acceso y otros derechos protegidos de las partes contratantes relativos a los nuevos conocimientos y/o a idénticos derechos relativos a los conocimientos existentes. En este punto sería preciso ofrecer derechos de acceso gratuitos de forma optativa, y no con carácter general, como se ha propuesto para determinados casos. Por otra parte, una cesión gratuita de la propiedad intelectual a las empresas por parte de las instituciones oficiales de enseñanza superior y de los centros de investigación podría infringir la legislación europea sobre ayudas.

4.9 Colaboraciones público-privadas. Los puntos de vista y las recomendaciones del Comité señalados en los puntos 4.6 y 4.8 deberían ser también aplicables en particular a las colaboraciones público-privadas en el ámbito de la investigación y desarrollo, por lo demás dignas de todo elogio, y a las correspondientes iniciativas tecnológicas comunes.

4.10 Remuneración al trabajador por la invención. Merece especial atención la legislación vigente en algunos Estados miembros sobre la remuneración a los trabajadores por sus invenciones. Se trata en concreto del derecho que asiste al inventor de una patente a recibir una adecuada retribución por la explotación de una invención, aun cuando ésta se haya realizado en el contexto de su actividad laboral. Este derecho no puede ser anulado en ningún caso.

5. Cooperación en el desarrollo de infraestructuras de investigación – Preservación de las competencias

5.1 Nuevos horizontes tecnológicos – Ejemplares únicos. Además de la cooperación entre la investigación y la industria abordada arriba, existe otra categoría igualmente importante, en la que los centros de investigación no actúan principalmente como proveedores de nuevos conocimientos destinados al desarrollo de productos (o procesos) innovadores en serie, sino como promotores y clientes. Es lo que ocurre sobre todo con el desarrollo de infraestructuras de investigación innovadoras, como, por ejemplo, los aceleradores, las fuentes de radiación, los satélites, los instrumentos astronómicos terrestres o los reactores de fusión. En estos casos, la industria desarrolla y fabrica importantes componentes individuales innovadores, a menudo como consecuencia de proyectos de desarrollo previos.

5.2 Especialización y riesgo. Este campo generador de innovación presupone la presencia en las empresas de trabajadores especializados con la máxima capacitación, así como la disposición de los empresarios a asumir riesgos ante posibles fracasos. En efecto, el rendimiento económico inmediato suele ser escaso, dado que en este tipo de productos se trata casi siempre de ejemplares únicos, y que las empresas suelen subestimar los esfuerzos necesarios, ya que por lo general se ven forzadas a traspasar ampliamente las fronteras de los conocimientos técnicos disponibles.

⁽¹⁾ «Commission Recommendation on the management of intellectual property in knowledge transfer activities and Code of Practice for universities and other public research organisations». (2008) ISBN 978-92-79-09850-5. En el último párrafo del capítulo 4.3 se dice lo siguiente: «Nevertheless, the parties are free to negotiate different agreements, concerning ownership (and/or possible user rights) to the Foreground, as the principles in the Code of Practice only provide a starting point for negotiations ...»

⁽²⁾ C(2008) 1329 de 10.4.2008, anexo 1, punto 17.

⁽³⁾ En esta reflexión se basa la concesión de recompensas al trabajador por su invención, véase el punto 4.10.

⁽⁴⁾ DO C 309 de 16.12.2006, p. 35.

5.3 **Mecanismo impulsor del progreso técnico.** Aunque los proyectos de este tipo generan en las empresas en cuestión un incremento notable de sus capacidades tecnológicas avanzadas –lo que mejora a largo plazo su competitividad en las áreas conexas y fomenta el progreso técnico en general–, las empresas suelen tropezar con dificultades para mantener su capacidad de trabajo en la especialidad correspondiente cuando no se prevén pedidos inmediatos, lo cual incluye a los colaboradores e ingenieros, cuya dedicación a los procesos de desarrollo y fabricación de productos en serie resulta mucho más rentable.

5.4 **Aplicación de las normas sobre competencia y sobre contratación.** La aplicación de las normas actuales sobre competencia y contratación puede complicar la situación, entre otras razones porque no se permite sin más que la empresa que ha realizado el proyecto de desarrollo reciba automáticamente el contrato de fabricación. Esto puede suponer que dicho contrato se adjudique a otra empresa con menos experiencia, la cual, precisamente por ello, subestime las dificultades y presente una oferta más atractiva económicamente. Este problema ha llevado incluso a que algunas empresas no presenten ofertas para este tipo de proyectos o no acepten la adjudicación de los mismos. Tampoco el instrumento de la «contratación precomercial»⁽¹⁾ aborda de manera suficiente el problema descrito, ya que después no se generan productos en serie.

5.5 **Estado del problema y búsqueda de soluciones.** Tampoco el CESE puede recomendar a este respecto una solución ideal. No obstante, quiere llamar la atención sobre un problema grave que no sólo encarece y retrasa estos grandes proyectos, sino que tampoco permite aprovechar de manera óptima las capacidades y experiencias adquiridas, porque a menudo se consiente su pérdida. Por ello, recomienda que la Comisión convoque un grupo de expertos de alto nivel⁽²⁾ para analizar las experiencias acumuladas. Este grupo podría determinar si la actual legislación en materia de ayudas de Estado, presupuesto, competencia y contratación y su aplicación práctica tiene en cuenta suficientemente esta particular situación, o si son necesarios instrumentos innovadores en una política industrial en esta materia.

5.6 **ITER.** El CESE tiene la impresión de que la Comisión es plenamente consciente del problema que existe, por ejemplo, con el proyecto internacional ITER, y que en este sentido ya se han adoptado las correspondientes medidas orientadas a la participación de la industria. El mismo procedimiento debería aplicarse también, en la medida de lo posible, a los requisitos de las infraestructuras de investigación de nueva creación (Lista del ESFRI).

6. Dictámenes pertinentes del CESE durante los últimos tres años

En el presente Dictamen se han tenido en cuenta los siguientes dictámenes pertinentes de los últimos tres años:

⁽¹⁾ COM(2007) 799 final. Comunicación de la Comisión - La contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles. Véase también el Dictamen del Comité INT/399 sobre la «Contratación precomercial» CESE 1658 (2008). (aún no publicado en el Diario Oficial).

⁽²⁾ En la medida de lo posible, contando también con los centros de investigación agrupados en el foro EIRO.

- **Séptimo Programa Marco de I+D** (INT/269, CESE 1484/2005 – DO C 65/9, 17.3.2006)
- **Nanociencias y nanotecnologías** (INT/277, CESE 582/2006 – DO C 185/1, 8.8.2006)
- **Evaluación quinquenal de las actividades de investigación comunitarias (1999-2003)** (INT/286, CESE 729/2006 – DO C 195/1, 18.8.2006)
- **Programas específicos de IDT** (INT/292, CESE 583/2006 – DO C 185/10, 8.8.2006)
- **Investigación e innovación** (INT/294, CESE 950/2006 – DO C 309/10, 16.12.2006)
- **Participación de las empresas – Aplicación del Séptimo Programa Marco (2007-2013)** (INT/309, CESE 956/2006 – DO C 309/35, 16.12.2006)
- **Participación de las empresas – Aplicación del Séptimo Programa Marco 2007-2011 (Euratom)** (INT/314, CESE 957/2006 – DO C 309/41, 16.12.2006)
- **La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa)** (INT/325, CESE 983/2007 – DO C 256/17 de 27.10.2007)
- **Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación** (INT/326, CESE 1566/2006 – DO C 325/16, 30.12.2006)
- **Instituto Europeo de Tecnología** (INT/335, CESE 410/2007 – DO C 161/28, 13.7.2007)
- **Libro verde – El Espacio Europeo de Investigación – Nuevas perspectivas** (INT/358, CESE 1440/2007 – DO C 44/1, 16.2.2008)
- **Iniciativa sobre medicamentos innovadores / Creación de empresa común** (INT/363, CESE 1441/2007 – DO C 44/11, 16.2.2008)
- **Iniciativa tecnológica sobre sistemas de computación empotrados / Creación de empresa común (ARTEMIS)** (INT/364, CESE 1442/2007 – DO C 44/15, 16.2.2008)

-
- **Constitución de la empresa común «Clean Sky»** (INT/369, CESE 1443/2007 – DO C 44/19, 16.2.2008)
 - **Creación de la empresa común ITC-ENIAC** (INT/370, CESE 1444/2007 – DO C 44/22, 16.2.2008)
 - **Programa de investigación y desarrollo para las PYME** (INT/379, CESE 977/2008 – DO C 224/18, 30.8.2008)
 - **Regiones europeas competitivas gracias a la investigación y la innovación** (INT/383, CESE 751/2008 – DO C 211/1, 19.8.2008)
 - **Empresa Común – Pilas de Combustible e Hidrógeno** (INT/386, CESE 484/2008 – DO C 204/19, 9.8.2008)
 - **Asociación europea para los investigadores** (INT/435, CESE 1908/2008 – Pendiente de publicación en el Diario Oficial)
 - **Marco jurídico comunitario para las infraestructuras de investigación europeas** INT/ 450, CESE 40/2009 – Pendiente de publicación en el Diario Oficial)

Bruselas, 26 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

451º PLENO DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE FEBRERO DE 2009

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción»

COM(2008) 311 final — 2008/0098 (COD)

(2009/C 218/03)

El 1 de julio 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 condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2009 (ponente: Angelo GRASSO).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado 114 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE se muestra convencido de la importancia de garantizar la plena operatividad del principio de libre circulación de mercancías, previsto en el Tratado y perfeccionado mediante el marco común presentado en julio de 2008 y los posteriores reglamentos sectoriales, para que los productos legalmente comercializados en un Estado miembro puedan serlo, sin ninguna dificultad, en todo el territorio de la UE con garantías en materia de seguridad, salud y protección medioambiental durante todo el ciclo de vida del producto, desde su diseño hasta el tratamiento de los residuos.

1.2 El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de revisar las disposiciones recogidas en la Directiva 89/106/CEE sobre los productos de construcción, conocida como DPC, para adecuarlas a las exigencias actuales, actualizarlas y establecer un marco normativo europeo seguro e inequívoco.

1.3 El CESE está convencido de que es indispensable asociar, a partir de la fase de diseño, la calidad del medio ambiente al conjunto de las condiciones tipológicas y morfológicas de los complejos de viviendas y edificios; es preciso ahorrar en el uso de los recursos naturales, mejorar el bienestar en las condiciones de alojamiento de las personas, así como dar mayor responsabilidad respecto de los procedimientos, procesos y técnicas con

el fin de cumplir los requisitos de calidad y seguridad para los trabajadores y los consumidores finales.

1.4 El CESE considera que debe reforzarse el sistema europeo de normalización de los productos de construcción mediante el apoyo a los organismos de normalización y la incorporación a la legislación de los aspectos sobre la seguridad en el trabajo, la utilización de las construcciones y su demolición.

1.5 El CESE considera que el extraordinario potencial de los productos innovadores para la construcción, en cuanto a reducción de los efectos negativos del cambio climático y calidad del alojamiento, debe formar parte de la cultura de los técnicos, las empresas de construcción y los usuarios, para poder contribuir de forma concreta y eficaz al respeto del medio ambiente y al ahorro de energía.

1.6 El Comité reitera que la libre circulación de bienes debe constituir un motor esencial de la competitividad y el desarrollo económico y social del mercado único europeo y que el refuerzo y la modernización de los requisitos de comercialización de productos sanos y seguros son una garantía de calidad para los ciudadanos europeos y los agentes del sector.

1.7 El CESE considera importante que se garantice un **marco reglamentario europeo armonizado** para la comercialización y la fabricación de los productos de construcción en el mercado único europeo (EEE).

1.8 El CESE concede mucha importancia a la necesidad de **restituir la credibilidad del mercado CE y la calidad del sistema de acreditación de los organismos notificados**. Es conveniente desarrollar un marco jurídico que garantice la coherencia, comparabilidad y coordinación del sistema descentralizado, la efectividad y eficacia de la supervisión del mercado, así como unas definiciones y procedimientos unívocos y simplificados.

1.9 El CESE recomienda que se asignen **recursos financieros adecuados para apoyar los programas comunitarios de formación e información**, destinados a todos los agentes públicos y privados interesados –especialmente con campañas de formación de los formadores–, así como un programa de acompañamiento y supervisión de su aplicación.

1.10 El CESE considera esencial la normativa sobre los **procedimientos que responden a un compromiso preciso de simplificación, sobre todo, para las PYME y las microempresas**, con un acceso simplificado al sistema de marcado CE y la activación de Solvit ⁽¹⁾ en los puntos nacionales de contacto de productos (PCP), de modo que puedan solucionar fácilmente sus problemas.

1.11 El CESE considera conveniente que las nuevas normas y los anexos técnicos vayan acompañados de **guías técnicas sobre el desarrollo de los requisitos básicos** para las actividades vinculadas al uso de materiales primarios o secundarios ecológicos y para los productos innovadores.

1.12 El CESE defiende la necesidad de una aplicación específica del **sistema comunitario de intercambio rápido de alarma y de información RAPEX** al sector de los productos de construcción y considera importante que **las infracciones y los fraudes comprobados se publiquen en el Diario Oficial de la UE** y en un portal Web europeo para los productos de construcción.

1.13 El Comité considera que los **plazos de aplicación del Reglamento**, para que esta sea completa y eficaz, son **demandado cortos** y deben ser evaluados teniendo en cuenta las necesidades de formación e información para «metabolizar» los cambios impuestos.

1.14 Por último, el CESE pide a la Comisión que presente al Parlamento, al Consejo y al CESE un informe bienal sobre la aplicación del Reglamento, que incluya un capítulo dedicado a los requisitos de salubridad y seguridad de los productos de construcción y a las infracciones y los fraudes registrados al respecto.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/solvit/>

2. Introducción

2.1 El mercado europeo de la construcción representa cerca del 10 % del PIB comunitario y aproximadamente un 7 % de la mano de obra de la Unión Europea, con más de 65 000 empresas activas en el sector de los productos de construcción, de las que un 92 % son PYME y microempresas.

2.2 Un volumen importante de productos de construcción es objeto de comercio intracomunitario dentro del Espacio Económico Europeo: entre un 15 % y un 25 % del conjunto del sector, en función del ramo de actividad.

2.3 Los productos de construcción sólo pueden comercializarse en el mercado del EEE ⁽²⁾ si son idóneos para el uso previsto: la calidad de los materiales de construcción deberá mantenerse a los niveles de idoneidad declarados para todo el ciclo de vida de la construcción a la que se incorporan tales materiales, especialmente, en lo que respecta a los requisitos esenciales en materia de resistencia mecánica y estabilidad, seguridad en caso de incendio, higiene, salud y medio ambiente, seguridad de utilización, protección contra el ruido, ahorro de energía y aislamiento térmico.

2.3.1 Por tanto, ha de tenerse debidamente en cuenta la compatibilidad y durabilidad de los productos de la construcción, especialmente cuando se precisan inversiones importantes para renovar el patrimonio construido con vistas a garantizar su eficiencia energética.

2.4 El Comité está convencido de que «la libre circulación de bienes es un motor esencial de la competitividad y el desarrollo económico y social del mercado único europeo y que el refuerzo y la modernización de los requisitos de comercialización de productos seguros y de calidad son elementos fundamentales para los consumidores, las empresas y los ciudadanos europeos» ⁽³⁾

2.5 Hasta el momento, hay más de 300 grupos de productos de construcción sujetos al régimen de marcado CE y, desde 2000 hasta la actualidad, el Comité Europeo de Normalización (CEN) ha elaborado más de 380 normas armonizadas ⁽⁴⁾, mientras que en el mismo período se han realizado más de 1 100 evaluaciones técnicas europeas (ETE) para productos específicos, que permiten obtener el marcado CE de forma alternativa al uso de las normas armonizadas.

2.6 El CESE considera que, si el extraordinario potencial de los productos innovadores para la construcción en cuanto a reducción de los efectos negativos del cambio climático, incremento de la eficiencia energética y calidad del alojamiento es reconocido por los responsables de los proyectos y los usuarios, se podrá contribuir de forma concreta y eficaz al ahorro de energía y al respeto del medio ambiente. ⁽⁵⁾

⁽²⁾ EEE: Espacio Económico Europeo.

⁽³⁾ DO C 120 de 16.5.2008.

⁽⁴⁾ CEN: http://nan.brrc.be/docs_public/other/cpd_standards_20080730.pdf; y DO C 304 de 13.12.2006.

⁽⁵⁾ DO C 162 de 25.6.2008.

2.7 Es fundamental que los productores comiencen con suficiente antelación a organizar los procesos de producción de acuerdo con las indicaciones establecidas. La obligación de utilizar un lenguaje común para evaluar el rendimiento de los productos, tanto respecto de la reducción de las emisiones de CO₂ en la fase de producción como de salubridad dentro de los edificios, podrá mejorar las relaciones entre los productores, sus clientes y las autoridades públicas, así como la calidad de las construcciones.

2.8 Un marco reglamentario simple y de alta calidad para las empresas constituye un factor esencial de competitividad, desarrollo y empleo; en efecto, la simplificación del marco normativo es indispensable para estimular la innovación y reducir las cargas administrativas que se derivan de las obligaciones normativas, así como para reducir el volumen total del acervo comunitario y promover el paso a enfoques normativos más flexibles.

2.9 En opinión del CESE, a la conformidad de las propiedades y características de un producto, debe añadirse la capacidad y la necesidad de prever los posibles costes de diseño y ejecución de las obras y, sobre todo, de gestión y mantenimiento.

2.10 El CESE reitera «que una legislación, una aplicación y un cumplimiento mejorados están estrechamente vinculados: una ley buena es una ley que puede cumplirse y que se cumple. (...) La razón [de las dificultades] se encuentra en la diversidad de culturas y responsabilidades y en los distintos grados de participación en la aplicación efectiva que se observan en Europa»⁽⁶⁾.

2.11 Por lo tanto, **el CESE apoya con fuerza la opción del reglamento para revisar la Directiva vigente**, con el fin de evitar todo riesgo de divergencia de aplicación e interpretación, lo que reducirá los costes y simplificará el marco de aplicación.

2.12 El CESE reitera la importancia de «garantizar la seguridad, transparencia y eficacia de los intercambios, eliminando duplicaciones de controles y pruebas y asegurando un alto nivel de protección de los consumidores, los ciudadanos y las empresas». Asimismo, es esencial «garantizar una aplicación activa y uniforme de los requisitos comunitarios en el ámbito de la seguridad de los productos mediante la coordinación y el refuerzo de las actividades de vigilancia del mercado»⁽⁷⁾.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 El Reglamento propuesto tiene por objetivo garantizar una información fiable y exacta sobre el rendimiento de los productos de construcción en todo el mercado interior europeo (EEE) mediante:

- la instauración de un lenguaje técnico común;
- la fijación de objetivos, conceptos y normas precisos para determinar las obligaciones de todos los agentes económicos;
- el establecimiento de la declaración de rendimiento para obtener el marcado CE, bajo la responsabilidad exclusiva del fabricante o el importador;
- la mejora de la credibilidad de las normas para la designación de los Organismos de Evaluación Técnica (OET);
- la simplificación de los procedimientos y la reducción de las cargas administrativas para las empresas;
- el establecimiento de criterios más estrictos para los organismos notificados bajo el control de las autoridades notificantes designadas por los Estados miembros;
- el refuerzo de la supervisión del mercado mediante la intervención de las autoridades de vigilancia de los Estados miembros.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE apoya la iniciativa de adecuar la legislación comunitaria sobre el tema, actualizar el contenido y establecer un marco normativo y reglamentario europeo seguro e inequívoco, claro, transparente y equilibrado para todos los agentes públicos y privados del mercado interior europeo, con un lenguaje común propio, especificaciones técnicas armonizadas (normas europeas armonizadas y Documentos de Evaluación Europeos (DEE)) y requisitos básicos de las obras (RBO), que integre plenamente los imperativos del desarrollo sostenible, el derecho de los ciudadanos a la salud y el uso sostenible de los recursos naturales, además de simplificar los procedimientos para las PYME.

4.2 La Comisión considera que el sector de la construcción constituye un mercado europeo de vanguardia, pero que presenta una «insuficiente coordinación de la normativa, no sólo a escala de la UE (...)». Este aspecto, «junto con una estructura empresarial predominantemente local, producen una carga administrativa considerable y una gran fragmentación del mercado de la construcción sostenible»⁽⁸⁾.

4.3 El CESE considera que, en la revisión de la DPC y su transformación en Reglamento, deberían tenerse en cuenta especialmente los siguientes parámetros fundamentales:

⁽⁶⁾ DO C 24 de 31.1.2006.

⁽⁷⁾ *Ibidem*, nota 3.

⁽⁸⁾ COM(2007) 860 final de 21.12.2007, Comunicación titulada «Iniciativa en favor de los mercados líderes de Europa», p. 5.

- **transparencia, simplificación, fiabilidad, seguridad jurídica y técnica, homogeneidad de las definiciones, claridad para los usuarios de la Comunidad:** consumidores intermedios y finales de los productos de construcción, empresas vendedoras y compradoras, ingenieros, arquitectos y diseñadores, empresarios públicos y privados y administraciones públicas;
 - **un lenguaje común, basado en normas armonizadas y evaluaciones técnicas europeas, que sea accesible, claro y de fácil uso** para los trabajadores y los ciudadanos de a pie, sobre los requisitos en materia de habitabilidad y utilización, de salubridad y eficiencia energética y medioambiental, de calidad del alojamiento, higiene y seguridad;
 - **coherencia con los demás objetivos y políticas de la Unión, en particular el principio general de cautela establecido en el Tratado** y adoptado en distintos convenios internacionales así como en el Acuerdo de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo SPS): el principio de cautela debe aplicarse cuando los efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno, un producto o un método se han determinado por medio de una evaluación científica y objetiva, especialmente respecto del marco reglamentario REACH para las sustancias químicas ⁽⁹⁾, la seguridad general de los productos puestos en el mercado ⁽¹⁰⁾ y la responsabilidad del productor con el fin de garantizar un alto nivel de protección del consumidor frente a los daños causados a su salud o sus bienes por un producto defectuoso ⁽¹¹⁾;
 - **comunicación, información y formación sobre los derechos y obligaciones de todos los agentes comunitarios interesados**, con una definición clara de los puntos de contacto de productos (PCP) que deberían integrar los mecanismos Solvit para la solución de conflictos y permitir a las empresas, especialmente las PYME, y los usuarios intermedios y finales contar con un procedimiento extrajudicial;
 - **eliminación de la sobrecarga burocrática y los gastos correspondientes**, especialmente para los agentes más pequeños y débiles como los consumidores intermedios y finales, las PYME y los ciudadanos por separado, habida cuenta de que las obligaciones de los operadores económicos deben estar justificadas, ser proporcionadas y estar libres de costosas cargas burocráticas y administrativas;
 - **desarrollo y difusión de una cultura de la construcción sostenible, sana y segura**, que integre la investigación sobre proyectos, la revisión de los métodos de construcción, la fabricación, comercialización y utilización de los mejores materiales en el proceso de construcción, así como de nuevas soluciones estructurales, con la responsabilización de todos los agentes interesados desde la escuela hasta la formación de los técnicos y la universidad;
 - **apoyo a los organismos europeos de normalización**, para aumentar la eficacia en el proceso de elaboración de normas técnicas sobre los materiales de construcción, con mandatos claros, transparentes y cuya finalidad se respete plenamente, así como con una representatividad ampliada a todos los sectores pertinentes de referencia;
 - **refuerzo de los sistemas de supervisión del mercado y publicación de las transgresiones y de sus responsables**, mediante la potenciación y la coordinación de los sistemas nacionales, una aplicación específica del sistema RAPEX ⁽¹²⁾ al sector de los productos de construcción, la publicación de las infracciones y fraudes en un portal Web europeo para los productos de la construcción y en el Diario Oficial de la UE, y la introducción de un capítulo específico en un informe bienal sobre la aplicación del nuevo Reglamento que deberá presentarse al Parlamento, al Consejo y al CESE.
- 4.4 El Comité se muestra de acuerdo con la necesidad de mejorar la calidad del sistema de acreditación de los organismos notificados y establecer unos criterios más rigurosos de designación, gestión y supervisión de tales organismos, de conformidad con la normativa general sobre este tema que se establece en la Decisión n° 768/2008/CE y el Reglamento (CE) n° 765/2008 de 9 de julio de 2008.
- 4.5 El sistema de vigilancia del mercado, en vista de la creciente globalización, debe garantizar un marco normativo común con vistas a una aplicación eficaz y coherente de la legislación en todo el territorio comunitario y los Estados miembros deben garantizar recursos adecuados para la realización de estas tareas. En todo caso, debe fijarse de forma explícita la obligación de los Estados miembros de designar un organismo en el que puedan presentarse reclamaciones y que sea accesible al público.
- 4.6 El CESE considera que debe establecerse una atribución clara e individual de las responsabilidades de los distintos agentes, garantizando la plena trazabilidad de los productos, especialmente respecto de la funcionalidad de los materiales de construcción durante todo su ciclo de vida, la seguridad y la salubridad –sobre todo, la seguridad de los trabajadores y de los usuarios finales–, así como la protección integrada del entorno de alojamiento y uso en general.
- 4.7 Se trata de recuperar la confianza en los mercados de conformidad. Debe recuperarse el valor intrínseco del mercado CE, así como reforzar las posibilidades de perseguir las infracciones y de garantizar la protección jurídica. El CESE destaca que el paso al nuevo régimen de mercado CE implicará costes para las empresas e inversiones iniciales considerables de las autoridades públicas en las infraestructuras de normalización y vigilancia, en particular para lograr que los organismos notificados alcancen el nivel de excelencia.

⁽⁹⁾ Véase el Reglamento (CE) n° 1907/2006 de 18.12.2006.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2001/95/CEE de 3.12.2001 relativa a la seguridad general de los productos.

⁽¹¹⁾ Directiva 85/374/CEE de 25.7.1985 en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos.

⁽¹²⁾ RAPEX: sistema de alerta rápida para los productos no alimenticios.

4.8 El CESE considera que el refuerzo del sistema europeo de normalización de los productos de construcción debe complementarse con una mayor promoción de la elaboración y aplicación de normas internacionales, con el fin de facilitar el acceso a los mercados y al comercio internacional y conferir una dimensión mundial a los mercados de materiales de construcción.

4.9 El CESE recomienda la fijación de plazos de aplicación más adecuados que los de la propuesta, debido a la necesidad de una información amplia y extensa, pero también a los indispensables períodos de adaptación a los cambios de metodología, procedimientos y comportamiento para la transición de la DPC al Reglamento.

4.10 El CESE estima esencial prever recursos financieros adecuados para apoyar los programas comunitarios de formación, información, acompañamiento y supervisión de la aplicación, destinados a todos los agentes públicos y privados interesados.

4.11 El CESE recomienda que las nuevas normas y anexos técnicos vayan acompañados de guías técnicas sobre el desarrollo de los requisitos básicos de las obras con el fin de:

- orientar la futura preparación de los mandatos en este ámbito, en particular para la utilización de materiales primarios y secundarios ecológicos;
- garantizar una mayor flexibilidad de los plazos de procedimiento mediante la Evaluación Técnica Europea (ETE) para los productos innovadores así como el papel y la identificación de los distintos organismos y organizaciones mencionados en la propuesta.

5. Observaciones específicas

5.1 La propuesta debería incluir dos capítulos adicionales:

- uno dedicado a la comunicación, la información y la formación para el desarrollo de una cultura amplia sobre la construcción sostenible;
- otro dedicado al ahorro energético, el uso sostenible de los recursos naturales y la salud, la higiene y la seguridad durante todo el ciclo de vida del producto –desde su diseño hasta la demolición, cuyos requisitos básicos figuran en el anexo 1 pero que, a juicio del CESE, deben mencionarse de forma explícita en el texto del Reglamento.

5.1.1 En concreto, la obligación de respetar los requisitos en materia de higiene y salud es esencial cuando se trata de los riesgos vinculados a la utilización de material reciclado con radiactividad⁽¹³⁾ o de sustancias tóxicas peligrosas: en efecto, este material, una vez incorporado a edificios y estructuras,

hace que las personas que viven en ellos o que permanecen mucho tiempo en contacto con ellos soporten niveles de insalubridad y nocividad susceptibles de dañar de forma permanente y gravísima su salud.

5.2 Por lo que se refiere a las definiciones (artículo 2), el CESE considera especialmente pertinente el marco de definiciones respecto de la comercialización⁽¹⁴⁾, sobre el que ya se pronunció⁽¹⁵⁾, con el fin de evitar las incoherencias con marcos jurídicos adoptados por otros organismos y, al mismo tiempo, completarlo con definiciones sobre productos de construcción que no son de serie –lo que es especialmente importante para las PYME–, los kit de productos complejos prefabricados o preensamblados y los productos innovadores. En cambio, la definición sobre las «especificaciones técnicas armonizadas» debería hacer referencia a las ETE⁽¹⁶⁾ en lugar de a los Documentos de Evaluación Europeos (DEE).

5.3 En cuanto a la declaración de rendimiento, el CESE considera que, en cuanto se comercializa un producto y cumple los requisitos sobre las características esenciales del producto para satisfacer los requisitos básicos de las obras, ésta debería ser obligatoria y completa, sin limitarse a las normas nacionales, utilizando medios informáticos o sitios Web accesibles a los clientes.

5.3.1 A juicio del CESE, deberá emitirse una declaración de rendimiento en el caso de que el producto esté cubierto por un Documento de Idoneidad Técnica Europeo ETE⁽¹⁷⁾.

5.4 Las finalidades de las normas armonizadas establecidas por el CEN con el mandato de la Comisión deben determinarse de forma explícita y clara para el producto o el grupo de productos de que se trate e indicar los usos cubiertos; las normas armonizadas deben atenerse de forma estricta al mandato.

5.5 El CESE considera esencial la normativa prevista sobre los procedimientos que responden a un compromiso preciso de simplificación, sobre todo, para las PYME y las microempresas, con un acceso simplificado al sistema de marcado CE; no obstante, estos procedimientos deben garantizar niveles equivalentes de protección de los consumidores en materia de salud, seguridad y protección del medio ambiente.

5.6 El CESE destaca la importancia de las disposiciones del artículo 46 que se refieren especialmente a los riesgos para la salud o la seguridad de los trabajadores: debe realizarse una evaluación del producto correspondiente y de todo su ciclo de vida atendiendo a todos los requisitos establecidos en el Reglamento propuesto, con el fin de evitar el riesgo de siniestralidad del sector derivado de la posible utilización de materiales no adecuados o de su uso incorrecto.

⁽¹⁴⁾ Decisión nº 768/2008/CE de 9.7.2008 sobre un marco común para la comercialización de los productos - Reglamento (CE) 765/2008 de 9.7.2008 sobre requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos.

⁽¹⁵⁾ DO C 120 de 16.5.2008.

⁽¹⁶⁾ ETE (Evaluaciones Técnicas Europeas).

⁽¹⁷⁾ Por tanto, la letra b) del apartado 1 del artículo 4 y el último párrafo de dicho apartado deberían suprimirse.

⁽¹³⁾ DO C 241 de 7.10.2002.

5.7 El CESE considera que conviene revisar las disposiciones transitorias del artículo 53, que fijan el 1 de julio de 2011 como fecha para pasar de la DPC al futuro Reglamento, y establecer períodos transitorios más adecuados, debido a las enormes exigencias de información, formación y comportamiento, pero también a los indispensables períodos de adaptación a los cambios de metodología y de procedimientos previstos.

5.8 Respecto de las actualizaciones técnicas previstas en el artículo 51 de la propuesta de Reglamento, el Comité reitera su opinión ⁽¹⁸⁾ sobre «la importancia de que los procedimientos de comité sean lo más transparentes posible y más comprensibles para las personas que residen en la UE y, en particular, para las personas directamente afectadas por estos actos».

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ DO C 224 de 30.8.2008.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Aspectos reglamentarios de los nanomateriales»

COM(2008) 366 final

(2009/C 218/04)

El 17 de junio 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 Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Aspectos reglamentarios de los nanomateriales»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 3 de febrero de 2009 (ponente: Antonello PEZZINI).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 170 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que el desarrollo responsable de las nanociencias y los nanomateriales (N+N) es la punta de lanza europea para afrontar el desafío del progreso económico y social a escala mundial.

1.2 El CESE destaca la necesidad de un desarrollo acelerado de las aplicaciones industriales y multisectoriales de las nanotecnologías, en estrecho paralelismo con:

- el contexto económico y social,
- los aspectos jurídicos, fiscales y financieros, y
- prestando especial atención a los aspectos éticos, medioambientales y relativos a la salud y seguridad durante todo el ciclo de vida de las aplicaciones científicas.

1.3 El CESE suscribe los principios enunciados en el código de conducta sobre las nanotecnologías, y considera que también pueden aplicarse a la revisión del marco jurídico europeo relativo a las N+N.

1.4 El CESE manifiesta su preocupación por la lentitud de los progresos registrados en las aplicaciones comerciales de las nanotecnologías y en la investigación sobre los efectos de los nanomateriales en el medio ambiente, la salud y desde el punto de vista toxicológico.

1.5 El CESE está convencido de que la complejidad, la rápida evolución y la transversalidad científica de las nanotecnologías requieren un enfoque multidisciplinario, sobre todo en el ámbito de los riesgos, en un marco reglamentario, ético y social. Este enfoque es imprescindible para ofrecer soluciones aceptables respecto de la gestión de los riesgos, basadas en datos fiables, completos y responsables.

1.6 Un sistema óptimo de gobernanza debe respetar un equilibrio entre los múltiples aspectos del desarrollo responsable de los nanomateriales. El CESE recomienda, pues, que el Observatorio europeo de las nanotecnologías se convierta en una estructura permanente, para que pueda proporcionar análisis basados en datos científicos y económicos fiables y examinar su impacto en la sociedad y los posibles riesgos para el medio ambiente, la salud y la seguridad, en colaboración con las demás agencias europeas interesadas.

1.7 El CESE considera necesario adoptar un marco normativo de referencia integrado, además de un sistema de gobernanza, con el objetivo de responder de manera clara y fiable a las necesidades emergentes, especialmente en materia de métodos comunes de clasificación, metrología y pruebas de validación de los protocolos existentes y de los protocolos nuevos, así como de investigación prenormativa y conormativa.

1.8 Para el CESE, se impone llevar a cabo una acción decidida en materia de educación y formación interdisciplinaria, integrando en este esfuerzo, con ayuda de infraestructuras de excelencia, la evaluación y prevención de riesgos.

1.9 El CESE considera importante desarrollar una acción europea de comparación de resultados de las iniciativas anunciadas en materia de evaluación y prevención de riesgos en Europa, Estados Unidos y Japón, así como en las economías emergentes.

1.10 Opina, asimismo, que conviene apoyar los trabajos europeos de normalización técnica y reglamentaria del CEN, CE-NELEC y ETSI, en particular, mediante mandatos de la Comisión claros y transparentes, que deberán proyectarse a nivel internacional en los trabajos del Comité ISO/TC 229, facilitando así la seguridad de los intercambios mundiales de nanotecnologías, nanoproductos y sistemas más complejos que integren N+N.

1.11 El CESE recomienda reforzar el diálogo estructurado con la sociedad civil, sobre bases seguras y transparentes, para que Europa se exprese con una sola voz en este ámbito vital para nuestro futuro en el contexto internacional.

1.12 El CESE pide que en el informe de 2009 sobre el Plan de acción se dedique un capítulo específico a:

- los progresos realizados respecto del marco normativo integrado para la evaluación y prevención de riesgos;
- la eficacia y los resultados de los protocolos de ensayo;
- las nuevas prioridades de acción, definidas a nivel europeo y nacional, relativas a la producción, el comercio y el consumo sostenibles de productos fabricados a partir de componentes nanotecnológicos;
- las acciones de evaluación comparativa con los Estados Unidos, Japón y los países emergentes en el ámbito de la evaluación y prevención de riesgos, y
- el diálogo estructurado con la sociedad civil, sobre bases seguras y transparentes, que permita a Europa expresarse con una sola voz en este ámbito vital para nuestro futuro en el contexto internacional.

2. Introducción

2.1 En los últimos años, la Comisión se ha convertido en el principal organismo de financiación pública en el ámbito de las N+N: con el 6º Programa Marco, aportó 1400 millones de euros para financiar acciones de IDT+D, mientras que durante el primer año del 7º Programa Marco 2007-2013 se asignaron cerca de 600 millones de euros, de los cuales 28 millones para la investigación relativa a la seguridad de las N+N, lo que representa una cantidad total destinada a este ámbito de casi 80 millones de euros ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Véase R. Tomellini, J. Giordani, (cur.). *Third International Dialogue on Responsible Research and Development of Nanotechnology* — Bruselas, 11-12 de marzo de 2008.

2.2 Se han constituido varias plataformas tecnológicas europeas dedicadas a las aplicaciones de las nanotecnologías, como la nanoelectrónica (ENIAC), la de nanomedicina y la de química sostenible.

2.3 A nivel mundial, el gasto público y privado global en el ámbito de las N+N alcanzó durante el período 2004-2006 los 24 000 millones de euros. Más de un cuarto de esta cifra procedía de Europa, y, de este porcentaje, el 5-6 % ⁽²⁾ de fondos de la Comisión.

2.4 Las disposiciones del 7º Programa Marco de IDT+D 2007-2013 ⁽³⁾ relativas a las N+N prescriben el respeto de los aspectos éticos fundamentales, cuyos principios se recogen en la Carta de los Derechos Fundamentales.

2.5 En cuanto al informe sobre el tercer diálogo internacional para una I+D responsable en el ámbito de las nanotecnologías, puso de relieve el compromiso contraído en los siguientes ámbitos:

- gobernanza de las nanotecnologías;
- déficit en la cooperación Norte-Sur;
- instrumentos catalizadores (metrología, normalización, definiciones y propiedad intelectual);
- participación de la sociedad, y
- diálogo con los ciudadanos en los distintos países.

2.6 El compromiso de una serie de organizaciones a nivel internacional se ha puesto de manifiesto, en particular, en las siguientes iniciativas:

- base de datos de la OCDE sobre la investigación en el ámbito de la salud humana y la seguridad medioambiental (*Database on Human Health and Environmental Safety Research*), que dio lugar a la creación de una base de datos sobre la investigación en materia de seguridad de los nanomateriales fabricados (*Database of Research into the Safety of Manufactured Nanomaterials*);
- programa conjunto FAO/OMS sobre las normas alimentarias (*Joint FAO/WHO Food Standards Program*), con el objetivo de crear un foro internacional neutral para los problemas de seguridad alimentaria planteados por las nanotecnologías y elaborar acuerdos de colaboración sobre estos aspectos,

⁽²⁾ Véase COM(2007) 505 final, de 6 de septiembre de 2007 – Nanociencias y nanotecnologías: Un plan de acción para Europa 2005-2009. Primer informe de aplicación 2005-2007.

⁽³⁾ Véase la Decisión 2006/971/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 2006 (DO L 400 de 30.12.2006).

- proyecto de la OCDE sobre la evaluación de la seguridad de una muestra representativa de nanomateriales fabricados (*Safety Testing of a Representative Set of Manufactured Nanomaterials*); y proyecto de la OCDE relativo a los nanomateriales fabricados y las orientaciones relativas a las pruebas de evaluación (*Manufactured Nanomaterials and Test Guidelines*);
- proyecto de la OCDE sobre la medición y limitación de la exposición (*Exposure Measurement and Exposure Mitigation*);
- proyecto de la OCDE sobre el papel de los métodos alternativos en nanotoxicología (*The role of Alternative Methods in Nanotoxicology*);
- proyecto de la OCDE sobre las repercusiones y el entorno empresarial (*Impacts and the Business Environment*);
- proyecto de la OCDE sobre la comunicación y la participación del público (*Communication and public engagement*);
- proyecto de la OCDE sobre los desafíos globales: agua y nanotecnologías (*Global Challenges: Nano and Water*);
- proyecto de la OCDE sobre la cooperación en materia de evaluación de riesgos (*Co-operation on Risk Assessment*);
- centros especializados que colaboran con la OMS en el estudio de los riesgos para la salud y la seguridad en el trabajo derivados de la producción y utilización de las nanotecnologías;
- proyecto OMS/UE sobre el refuerzo del asesoramiento político en el ámbito del medio ambiente y la salud en Europa – Nanotecnologías (*Enhanced Policy Advice on Environment and Health in Europe - Nanotechnologies*);
- acciones globales para la buena gestión de los productos químicos a escala mundial, promovidas por la Sección de productos químicos de la Unidad de Tecnología, Industria y Economía del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA);
- acciones inmediatas promovidas por la Sección de tecnología avanzada y nuevos materiales del Centro Internacional de Ciencia y Tecnología Avanzada de Trieste (para la evaluación de las nanotecnologías y de los riesgos potenciales vinculados a su desarrollo y utilización);
- normas ISO TC229 en materia de nanotecnologías, y
- reuniones de expertos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI – diciembre de 2007): recomendaciones y plan de acción específico; evaluación de las nanotecnologías y de los riesgos asociados. Actividades de investigación relativas a las repercusiones éticas, jurídicas y sociales de las N+N.

2.7 En el informe sobre las nanociencias y nanotecnologías de la Real Sociedad británica (4), se afirma que mientras no se tenga más información sobre el impacto medioambiental de las nanopartículas y los nanotubos, se recomienda evitar, en la medida de lo posible, la liberación en el medio ambiente de nanotubos y nanopartículas fabricados.

2.8 Los recubrimientos autolimpiadores que limitan la utilización de detergentes, los agentes descontaminantes para eliminar el óxido de nitrógeno en el aire, las células fotovoltaicas de nueva generación, los materiales aislantes térmicos, los sistemas de captura del CO₂, los nanofiltros para el aire y el agua, así como numerosas aplicaciones en el diagnóstico médico y en determinadas terapias no invasivas, están ya presentes en forma de nanomateriales en numerosos objetos de uso común (5).

2.9 El problema radica, en particular, en la necesidad de adaptar los protocolos de evaluación de los riesgos de toxicidad, a corto y largo plazo, a los nanomateriales y a los fenómenos de acumulación y combinación con otras sustancias en el ecosistema, en los tejidos orgánicos y en el hombre.

2.10 Las normas y los controles de evaluación de riesgos en entornos complejos pueden variar entre «in vitro» e «in situ», y la investigación en este ámbito (6) debería ir más allá de los productos de protección convencionales: filtros, cartuchos respiratorios, prendas de vestir de protección, guantes, objetos todos ellos probados con nanopartículas de grafito de 10 a 50 nanómetros.

2.11 Como destaca la Comisión, y como ha subrayado ya el CESE en varias ocasiones, «el enfoque “integrado, seguro y responsable” se ha convertido en el elemento central de la política de la UE en relación con las nanotecnologías». Éstas tienen un ámbito de aplicación especialmente extenso y ramificado, que requiere una amplia visión de conjunto para determinar y explorar los puntos de convergencia e interdependencia en esta disciplina, que se extiende de la física nuclear a la tecnología de plasmas, de la nanomecánica a la fabricación textil.

2.12 Dado que los nanoprocesos se desarrollan en una dimensión nanoscópica (10⁻⁹), muy difícil de imaginar para los no expertos, los nanomateriales requieren entablar desde el principio un diálogo constructivo con los consumidores, con el fin de definir y evitar los riesgos, así como de disipar posibles temores no fundados.

2.13 El CESE ha destacado ya la necesidad de «acelerar el desarrollo de aplicaciones industriales y multisectoriales, así como del marco económico y social, jurídico, fiscal y financiero en el que deben inscribirse las iniciativas de nuevas empresas y de profesiones innovadoras» y de «garantizar los aspectos éticos, medioambientales, de salud y seguridad durante todo el ciclo de vida de las aplicaciones científicas» (7).

(4) *The Royal Society. Nanosciences and Nanotechnology: Opportunities and Uncertainties*. Londres, 29 de julio de 2004.

(5) Por ejemplo, en raquetas de tenis, bicicletas, pantallas de televisión, numerosas resinas utilizadas en el ámbito militar, aeroespacial, de electrónica de consumo y en aparatos electromédicos.

(6) Véase el proyecto «NANOSAFE 2» – Primer informe sobre la propagación de los nanomateriales basado en el principio de precaución.

(7) DO C 157 de 28.6.2005, p. 22.

2.14 En otro dictamen más reciente ⁽⁸⁾, el CESE ha indicado que era necesario «un diálogo visible y transparente con la sociedad civil que garantice su concienciación al respecto, sobre la base de valoraciones objetivas de los riesgos y las oportunidades de las N+N», y «una atención constante a la salvaguardia de los aspectos éticos y medioambientales, así como de los relativos a la salud y la seguridad de los trabajadores y de los consumidores».

2.15 En 2008, la Comisión aprobó una Recomendación ⁽⁹⁾ relativa a la investigación responsable en los sectores de las N+N, en la que proponía un código de conducta basado en siete principios:

- **sentido:** las actividades de investigación sobre N+N deben ser comprensibles para el público, respetar los derechos fundamentales y llevarse a cabo en interés del bienestar de las personas y de la sociedad;
- **sostenibilidad:** el respeto de los principios éticos y de desarrollo sostenible requiere que las actividades de investigación en el ámbito de las N+N no resulten perjudiciales para el medio ambiente, las personas, los animales ni los vegetales;
- **precaución:** respeto del principio de precaución ⁽¹⁰⁾ para evitar posibles impactos negativos sobre la salud y el medio ambiente;
- **participación:** transparencia, respeto al derecho legítimo de acceso a la información, apertura a todas las partes interesadas;
- **excelencia:** adopción de los mejores patrones científicos, incluidos los que fundamentan la integridad de la investigación y los relacionados con las buenas prácticas de laboratorio ⁽¹¹⁾;
- **innovación:** la gobernanza de las actividades de investigación sobre N+N debe fomentar la máxima creatividad, flexibilidad y capacidad de planificación para el crecimiento y la innovación;
- **rendición de cuentas:** los investigadores y las organizaciones de investigación deben rendir cuentas por los impactos sociales, ambientales y sobre la salud humana que su investigación sobre N+N pueda tener para las generaciones presentes y futuras.

La Recomendación prevé que los Estados miembros presenten cada año un informe sobre los resultados de la aplicación de dicho código y las buenas prácticas seguidas.

⁽⁸⁾ DO C 185 de 8.8.2006, p. 1.

⁽⁹⁾ Véase la Recomendación de la Comisión C(2008) 424 de 7.2.2008.

⁽¹⁰⁾ Véase el artículo 174, apartado 2, del Tratado UE y la «Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución» (COM(2000) 1 final).

⁽¹¹⁾ Véanse las Directivas 2004/9/CE y 2004/10/CE.

2.16 El CESE suscribe los principios enunciados en el código de conducta y considera que también pueden aplicarse a la revisión del marco normativo europeo relativo a las N+N.

2.17 El CESE manifiesta su preocupación por la lentitud de los progresos registrados en las aplicaciones comerciales de las nanotecnologías y en la investigación sobre los efectos de los nanomateriales en el medio ambiente, la salud y desde el punto de vista toxicológico.

2.18 Aunque en la actualidad el nivel de riesgo relativo a la exposición de los trabajadores y los ciudadanos parece aún limitado, el CESE considera imprescindible reforzar los instrumentos de diálogo con el mundo de la investigación y la industria, al objeto de incorporar estos elementos –en igualdad de condiciones con los recursos humanos y financieros– en todas las investigaciones y aplicaciones sobre los nanomateriales, desde el momento de su diseño.

2.19 El CESE destaca que el gran número de disciplinas y sectores interesados corresponde a una multiplicidad de instrumentos jurídicos y normativos comunitarios pertinentes (más de 90), por lo que su complejidad puede poner en entredicho la gran transparencia de las disposiciones comunitarias y su claridad para los ciudadanos y consumidores.

2.20 Un esfuerzo de divulgación jurídica, el desarrollo de un sitio Web interactivo y de democracia participativa con las organizaciones de la sociedad civil, así como la difusión de guías de buenas prácticas permitirían facilitar la comprensión del marco normativo, especialmente para las PYME, los consumidores y los ciudadanos.

2.21 Un sistema óptimo de gobernanza debe estar en condiciones de mantener un equilibrio entre los múltiples aspectos del desarrollo responsable de los nanomateriales. El CESE recomienda crear una estructura permanente de referencia, sobre la base, en particular, de los resultados del Observatorio europeo de las nanotecnologías, lanzado en 2008 como proyecto financiado por la UE ⁽¹²⁾, cuyo objetivo sería proporcionar análisis fiables, completos y responsables sobre una base científica y económica, examinar las cuestiones éticas, prever los posibles riesgos para el medio ambiente, la salud y la seguridad, y desarrollar nuevas normas.

2.22 El CESE está convencido de que la complejidad, la rápida evolución y la transversalidad científica de las nanotecnologías requieren un enfoque multidisciplinario (reglamentario, ético y social), imprescindible para ofrecer soluciones fiables respecto de la gestión de los riesgos, basadas en análisis serios, completos y responsables, organizando, documentando y comunicando con exactitud información completa sobre los nanomateriales fabricados.

⁽¹²⁾ Véase «Observatorio nano» PROYECTO FP7.

3. Propuestas de la Comisión

3.1 La Comisión considera que es necesario, en particular:

- revisar los documentos que respaldan la aplicación de la legislación adoptados en el contexto de la normativa actual, sobre todo en lo que respecta a la evaluación de riesgos, a fin de garantizar que se aborden de manera eficaz los riesgos asociados a los nanomateriales y se haga el mejor uso posible de la información disponible;
- solicitar a las autoridades y agencias que presten especial atención a los riesgos ligados a los nanomateriales cuando la producción y comercialización estén sujetas a un control previo;
- aplicar a la investigación sobre N+N las orientaciones en favor de un enfoque responsable y abierto, tal como se recogen en el código de conducta para una investigación responsable;
- estudiar la posibilidad de supeditar la comercialización de los dispositivos médicos que presenten riesgos asociados a los nanomateriales a una intervención sistemática previa;
- perfeccionar el marco legislativo comunitario aplicable a los nanomateriales, sobre todo en lo que respecta a los métodos de ensayo y evaluación de riesgos;
- mejorar rápidamente la base de conocimientos científicos, particularmente en lo que respecta a los datos sobre efectos tóxicos y ecotóxicos y el desarrollo de métodos de ensayo para generar estos datos; los datos sobre el uso y la exposición a lo largo del ciclo de vida de los nanomateriales o de los productos que contienen nanomateriales; la caracterización de nanomateriales; el desarrollo de normas y nomenclaturas uniformes, así como de técnicas de medición analítica y los aspectos relacionados con la salud en el trabajo;
- reforzar la posibilidad de recurrir a nivel nacional a cláusulas de salvaguardia, medidas de supervisión sanitaria, control de los mercados de los alimentos, piensos y pesticidas, objeciones formales a normas, medidas cautelares o basadas en pruebas nuevas o en la revisión de datos existentes, procedimientos de vigilancia y de intercambio de información, sistemas de alerta o de alerta rápida, etc.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE considera que un desarrollo responsable de las N+N, que es la punta de lanza europea para afrontar el desafío

del progreso económico y social a escala mundial, requiere abordar este proceso desde el principio mediante un enfoque multidisciplinario, que permita mantener un diálogo permanente con la sociedad civil, con vistas a su aceptación.

4.2 Aunque aprecia el esfuerzo de análisis realizado por la Comisión respecto de la multiplicidad de medidas comunitarias existentes, el CESE considera que hay que ir más lejos y elaborar un marco coherente que proporcione una base transparente y de fácil acceso, necesaria para mantener un diálogo estructurado con la sociedad civil, que el CESE ha reclamado ya en varias ocasiones ⁽¹³⁾.

4.3 A juicio del CESE, es preciso desarrollar prospectivas sobre la evaluación del riesgo nanotecnológico, así como un marco normativo de referencia integrado y un sistema de gobernanza a nivel internacional, para aportar respuestas claras, fiables y completas y evaluar su impacto en las cuestiones éticas, así como los posibles riesgos para el medio ambiente, la salud y la seguridad de los ciudadanos, junto a su posible evolución.

4.4 El CESE pide, por tanto, que se siga desarrollando la iniciativa comunitaria dirigida a:

- elaborar un marco coherente y de fácil acceso en el que se integren las distintas normas comunitarias pertinentes;
- definir y responder a las necesidades emergentes de los agentes del mercado, las autoridades de vigilancia, los trabajadores del sector y los usuarios finales, elaborando una cartografía dinámica de las necesidades y las lagunas existentes y delimitando las líneas de acción a nivel europeo y de los Estados miembros para responder a dichas necesidades;
- constituir una estructura europea permanente de referencia para las N+N y los nanomateriales, con un polo europeo de promoción y coordinación ⁽¹⁴⁾ que cubra también los aspectos de evaluación y prevención de riesgos;
- reforzar las medidas en los ámbitos de la educación y formación pluridisciplinaria, integrando la evaluación y prevención de riesgos, así como las infraestructuras europeas de excelencia en la materia;
- desarrollar una acción europea de comparación de resultados de las iniciativas en materia de evaluación y prevención de riesgos en Europa, Estados Unidos y Japón, así como en las economías emergentes;

⁽¹³⁾ Véanse las notas 6 y 7.

⁽¹⁴⁾ DO C 185 de 8.8.2006, p. 1.

- recuperar el nivel de liderazgo europeo en las aplicaciones de nanotecnologías sostenibles y seguras, así como en el ámbito de la metrología y las pruebas de validación de los protocolos existentes, en particular, potenciando la investigación prenormativa y conormativa;
- apoyar la normalización técnica y normativa europea, con mandatos claros y transparentes, que deberán proyectarse a nivel internacional en los trabajos del Comité ISO/TC 229, a fin de facilitar el comercio mundial;

- permitir un diálogo estructurado con la sociedad civil, sobre bases seguras y transparentes, que permita a Europa expresarse con una sola voz en este ámbito vital para nuestro futuro en el contexto internacional.

4.5 Por último, el CESE pide que en el informe de 2009 previsto por el Plan de acción 2005-2009 se dedique un capítulo a los progresos realizados en los aspectos reglamentarios de evaluación y prevención de riesgos, la eficacia de los protocolos de ensayo y los progresos registrados en este ámbito, así como las nuevas prioridades de acción.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

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 77/91/CEE, 78/855/CEE y 82/891/CEE y la Directiva 2005/56/CE en lo que se refiere a las obligaciones de información y documentación en el caso de las fusiones y escisiones»

COM(2008) 576 final — 2008/0182 (COD)

(2009/C 218/05)

El 16 de octubre de 2008, de conformidad con el 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 Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE, 78/855/CEE y 82/891/CEE y la Directiva 2005/56/CE en lo que se refiere a las obligaciones de información y documentación en el caso de las fusiones y escisiones»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2009 (ponente: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 El CESE, de forma reiterada, ha solicitado la simplificación del acervo legislativo comunitario. De hecho, la superposición de normas modificadas a lo largo de su vigencia ha creado dificultades en su aplicación, e incluso, en muchos casos, un exceso de burocracia que limita la fluidez de las instituciones reguladas.

1.2 No obstante, también se ha pronunciado, para que este proceso de simplificación no suponga una desregularización ni una reducción de la seguridad jurídica, que debe operar en cualquier ámbito europeo.

1.3 La regulación jurídica del mercado interior y la relación entre los operadores económico-sociales europeos han permitido, por un lado, armonizar las distintas legislaciones, y, por otro, hacer posible la libre circulación de personas y capitales, sin que se produzca una merma de los derechos y obligaciones de las partes que intervienen.

1.4 Por este motivo, y teniendo en cuenta las consecuencias que ha tenido la falta de regulación y de transparencia de alguna de las instituciones clave del mercado interior, proponemos que la Comisión valore si las modificaciones de simplificación propuestas solo van a tener efectos positivos, la reducción de costes económicos, o, si por el contrario, pueden originar efectos en la seguridad jurídica de las operaciones de concentración, mediante las fusiones o escisiones.

1.5 En este sentido, el CESE entiende que deberían separarse de forma clara las normas que regulan las PYME europeas, mayoritarias como organización empresarial en el mercado interior europeo, de las que se aplican a las grandes corporaciones, especialmente las que se financian a través de los mercados bursátiles. De hecho, la exigencia de unanimidad para muchas de las disposiciones propuestas puede entenderse como referida a las sociedades de capital de menor y medio tamaño, ya que en otro caso sería impensable.

1.6 Mientras esta separación no se realice, deberían mantenerse las normas garantistas, no solo para los accionistas, sino también para los acreedores y trabajadores, y buscar medidas de apoyo para las PYME que les haga menos gravoso económicamente el cumplimiento de la legislación vigente

2. Introducción

2.1 Una de las preocupaciones de la Comisión respecto al mercado interior ha sido establecer un proceso de simplificación de las normas comunitarias, especialmente las referidas a las cargas administrativas que recaen sobre las empresas europeas; se tiene en cuenta que la mayoría de estas empresas son PYME, y en consecuencia muchas de las obligaciones que contienen las Directivas societarias están pensadas para las grandes sociedades de capital, que captan fondos en el mercado bursátil.

2.2 En el Consejo de primavera de 2007 ⁽¹⁾ se aprobó el programa de acción para la simplificación y la reducción de cargas administrativas que innecesariamente dificulten la actividad económica de las empresas. Se fijó el objetivo de reducción de dichas cargas administrativas en un 25 % para 2012.

⁽¹⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas. Doc 7224/07. p.9.

2.3 Dentro del Derecho de sociedades ya se han realizado propuestas de simplificación en dos ámbitos, en el derecho material, en la llamada 1ª Directiva de constitución de sociedades anónimas ⁽¹⁾ y 2ª Directiva de constitución y modificación de capital social ⁽²⁾, así como las de derecho instrumental ⁽³⁾ especialmente a las normas contables, así como los requisitos de información de las sociedades cotizadas.

2.4 De las Directivas, cuya modificación se propone ahora, dos ya han sido objeto de propuestas de simplificación: la 3ª Directiva, referida a las fusiones, y la 6ª Directiva que regula las escisiones ⁽⁴⁾ en un tema de gran importancia, la intervención de peritos independientes en los casos de fusión y escisión de SA. El CESE se pronunció ⁽⁵⁾ de forma crítica al considerar que la falta de un criterio objetivo y externo a la sociedad podía perjudicar los intereses de terceros, acreedores y trabajadores.

3. Resumen de la propuesta de la Comisión

3.1 La Propuesta de Directiva, objeto de este Dictamen, afecta directamente a tres Directivas: La 3ª referida a las fusiones, la 6ª referida a las escisiones, y por último la Directiva de fusiones transfronterizas, de más reciente aprobación ⁽⁶⁾. Además, de forma indirecta, modifica la 2ª Directiva ⁽⁷⁾, ya que al introducirse en las normas sobre fusiones y escisiones la exención del informe pericial sobre las aportaciones no dinerarias, afecta a las normas de modificación de capital, contenidas en esta Directiva.

3.2 En conjunto, las medidas de simplificación propuestas en las tres Directivas hacen relación:

- Reducción de las exigencias de información sobre los proyectos de fusión o escisión.
- Obligaciones de publicación y documentación de las propuestas de fusión o escisión respecto a los accionistas.
- Regulación de las normas de protección de los acreedores.

3.3 Tanto en la 3ª como en la 6ª Directivas actualmente se exige la presentación de tres informes: un informe de los administradores sobre los fundamentos jurídicos y económicos de ambas operaciones; un informe de peritos independientes; y un estado contable, en el caso de que las cuentas anuales sean anteriores, en seis meses. Todos ellos deben ser aprobados por las Juntas generales de cada sociedad interviniente en la fusión o en la escisión.

⁽¹⁾ Directiva 68/151/CEE (DO L 65 de 14.3.1968, p. 8) que fue modificada por la Directiva 2003/58/CE (DO L 221 de 4.9.2003, p. 13).

⁽²⁾ Directiva 77/91/CEE (DO L 26 de 31.1.1977, p. 1), que fue modificada por la Directiva 2006/68/CE (DO L 264 de 25.9.2006, p. 32).

⁽³⁾ Normas contables, y requisitos de transparencia de las sociedades emisoras, Directiva 2004/109/CE (DO L 390 de 31.12.2004, p. 38).

⁽⁴⁾ Directiva 2007/63/CE (DO L 300 de 17.11.2007, p. 47) por la que se modifica la Directiva 78/855/CEE y la Directiva 82/891/CEE respecto al requisito de presentación de un informe de un perito independiente en caso de fusión o escisión de sociedades anónimas.

⁽⁵⁾ Dictamen CESE: DO C 175 de 27.7.2007, p. 33.

⁽⁶⁾ Directiva 2005/56/CE relativa a fusiones transfronterizas de sociedades de capital (DO L 310 de 25.11.2005, p. 1).

⁽⁷⁾ Directiva 77/91/CEE.

3.4 La propuesta reduce dichos requisitos cuando se produzca una renuncia por unanimidad de todos los accionistas, para el informe escrito de la gestión, y con respecto al informe contable se aplicarán las normas establecidas en la Directiva de transparencia ⁽⁸⁾ siempre que las sociedades tengan valores admitidos a cotización.

3.5 Respecto a la modificación de la 2ª Directiva, modificación del capital, se propone eximir a la sociedad del informe de los peritos para las aportaciones no dinerarias.

3.6 Una propuesta importante con relación a la publicación de los informes de las fusiones y escisiones es la utilización de las nuevas tecnologías, Internet, para dar conocimiento de los mismos.

3.7 Respecto a la protección de los acreedores se establece una modificación del derecho de oposición a las operaciones de fusión y escisión, hasta que se garantice el pago de sus créditos, se propone su supresión. Sin embargo, en los casos de fusiones transfronterizas no se autoriza a suprimir el informe de peritos para las aportaciones no dinerarias, de cara a su protección, con vistas a garantizar un valor oponible en los diversos Estados en los que se encuentren las sociedades.

4. Observaciones a la Propuesta de modificación

4.1 El CESE considera, en conjunto, positiva la simplificación de la legislación comunitaria, y, más concretamente, la de las normas societarias, debido a la carga administrativa que soportan las empresas europeas, en especial las PYME, como representación del tejido económico de la UE. No obstante, ya ha señalado que en ningún caso este proceso de simplificación debe originar una inseguridad jurídica para todos los intervinientes en el mercado interior.

4.2 Entendemos el interés de la Comisión en la protección de los accionistas como titulares de la empresa, pero no hay que olvidar a los otros interesados en cualquier operación jurídica que pueden verse afectados en sus legítimos derechos. En este sentido entendemos, y apoyamos, la posición que mantuvo el PE ⁽¹⁰⁾ y que recordaba la necesidad de tener en cuenta los intereses de todas las partes interesadas (inversores, propietarios, acreedores y trabajadores). Esta es una posición ya mantenida con anterioridad ⁽¹⁰⁾ por el CESE, que volvemos a reiterar, con la finalidad de mantener la transparencia y confianza de los actores económico-sociales del mercado interior europeo.

⁽⁸⁾ Directiva 2004/109/CE, transparencia relativa a la información sobre emisiones cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado.

⁽¹⁰⁾ Informe del Parlamento Europeo A6-0101/2008.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE: DO C 117 de 30.4.2004, p. 43.

4.3 Por lo que respecta a la simplificación propuesta y referida a los requisitos de presentación de informes en los supuestos de fusión y escisión, que permite sustituir la publicación registral por una publicación reiterada en una página Web de los documentos que tengan que ponerse a disposición de accionistas y acreedores (también es aplicable a las fusiones transfronterizas), habría que hacer algunas consideraciones críticas. En primer lugar, esta modificación no puede considerarse garantista de los derechos, tanto de los accionistas como de los acreedores, en tanto en cuanto pierde el carácter público que emana de un Registro, y en segundo lugar se pierde la posibilidad de utilizar dicha información como prueba fehaciente de su contenido en cualquier litigio. Creemos por ello que la transparencia en este tipo de operaciones debe primar a un ahorro de costes económicos, de ahí nuestra consideración de una mayor salvaguarda de dicho principio.

4.4 Por el contrario, sí nos parece apropiado no repetir el informe contable en el caso de las sociedades cotizadas⁽¹⁾, ya que no solo se realizan conforme a las disposiciones establecidas, sino que cuentan con la intervención de las autoridades bursátiles. En todo caso, la ampliación a otras sociedades no cotizadas, siempre que se de la unanimidad de todos los accionistas de todas las sociedades, parece distorsionar el sentido de la norma, es decir, si ya existe un conocimiento contable de las cuentas societarias, conforme a una disposición legal, no hay necesidad de su repetición, pero este no es el caso del art. 9 ii) b) de la 3ª Directiva, en el que se excluye su elaboración si se da la unanimidad de los accionistas.

4.5 Un tema que nos parece preocupante es la modificación propuesta a la 2ª Directiva 77/91/CEE, que se añade a las

efectuadas anteriormente. Se propone la no aplicación del art. 10, referido a las aportaciones dinerarias, y a la valoración de las mismas por un experto independiente, cuando se trate de fusión o escisión y se aplique la normativa de los informes periciales exigido en sus respectivas normas. Entendemos que el informe fija la parte del capital, que corresponde a cada accionista, y el capital es la cifra de responsabilidad de cada sociedad frente a los terceros. El CESE quiere insistir en su posición sobre la transparencia, y especialmente en la garantía que deben tener todos los interesados y afectados, y es un mal comienzo que no haya un informe «objetivo» de la capacidad patrimonial de la sociedad, representado por el valor nominal del capital social, como mínimo.

4.6 Por último, la oposición de los acreedores a las operaciones de fusión o escisión, hasta obtener una garantía de pago, cuando dispongan de un título legítimo de crédito frente a las sociedades que participan en dichas operaciones jurídicas, ha sido una de las formas de dar confianza y fluidez de las operaciones mercantiles. La reducción de esta garantía, al establecerse que los acreedores tendrán que exigir ante «las autoridades administrativas o judiciales» las garantías adecuadas, así como la prueba «de forma convincente» de que sus derechos esta en juego no ha obtenido las garantías adecuadas de la sociedad: art. 12.2. D. 82/891/CEE. Esta inversión de la carga de la prueba debería hacer reflexionar sobre la conveniencia de esta modificación, al considerar que pondrá mayores dificultades a operaciones mercantiles hasta ahora ordinarias, originando un posible incremento de operaciones garantizadas con efecto ejecutivo.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Directiva 2004/109/CE, sobre armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admitan a negociación en un mercado regulado.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE»

COM(2008) 627 final — 2008/0190 (COD)

(2009/C 218/06)

El 30 de octubre de 2008, de conformidad con el artículo 47, apartado 2, primera y tercera frase, y 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 el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2009 (ponente: Peter MORGAN).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor, 1 voto en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Con la aplicación progresiva del proceso electrónico de datos a los servicios financieros se podría llegar a pensar que el dinero electrónico es ya una realidad. Los cheques se leen y clasifican electrónicamente y los cajeros automáticos, terminales de puntos de venta y otros tipos de mecanismos de pago leen electrónicamente las tarjetas de débito y de crédito. Todas estas aplicaciones están basadas en el crédito disponible en una cuenta bancaria, el cual puede estar limitado por los depósitos realizados o puede haber sido fijado por el banco (como, por ejemplo, en las tarjetas de crédito). En todos estos casos el banco ha realizado previamente averiguaciones para determinar la capacidad de reembolso y la buena fe de su cliente, emitiendo talonarios de cheques y tarjetas de débito y de crédito en consecuencia. El acceso a este sistema electrónico de crédito depende de la solvencia. Muchos sectores de la sociedad – los que no tienen acceso, o tienen sólo un acceso restringido, a los servicios bancarios – no pueden participar en él.

1.2 El dinero electrónico (e-M) es diferente. No depende del crédito. Requiere un pago por adelantado. El pago anticipado se convierte luego en un sustituto electrónico de dinero en efectivo que se almacena por medios electrónicos que son gestionados por un emisor de dinero electrónico. Los soportes electrónicos que contienen los pagos anticipados pueden ser portátiles, normalmente en forma de una tarjeta de prepago, o pueden ser archivos de acceso en línea por Internet. El dinero electrónico permite realizar pagos sin efectivo, de importes (generalmente) pequeños, en distintos entornos como, por ejemplo, en puntos de venta o mediante comunicaciones en línea a través de móviles o de Internet. La tenencia de dinero electrónico no está directamente vinculada a la solvencia. Todo lo que se necesita es la capacidad para hacer el pago por adelantado.

1.3 No es probable que el dinero electrónico llegue nunca a cubrir todas las necesidades que ahora satisface el dinero en efectivo. No es probable que pueda sustituir la caja de billetes de 500 Euros que se guarda bajo la cama, pero debería permitir gestionar las transacciones para las que uno lleva consigo moneda fraccionaria y billetes. Aun así, por el momento esta sustitución ha sido muy lenta. Las iniciativas que han tenido éxito han estado relacionadas con el desarrollo de la sociedad de la información. El dinero electrónico tendría que avanzar en paralelo con la sociedad de la información. Debería ser el dinero de la sociedad de la información. La sustitución que pueda producirse en el futuro dependerá, sin duda, de iniciativas empresariales y de innovaciones técnicas que tengan lugar en la sociedad de la información. El objeto de esta Directiva es suprimir los obstáculos a la invención y a la innovación. El CESE apoya este objetivo.

1.4 A finales de los años noventa la Comisión Europea observó que los emisores de dinero electrónico se reducían a las entidades de crédito, e intentó ampliar el número de los tipos de negocio que ofrecían estos servicios. Con el fin de desarrollar el mercado, la Comisión introdujo la Directiva 2000/46/CE sobre el dinero electrónico para facilitar el acceso de entidades no crediticias (entidades de dinero electrónico) al mercado de dinero electrónico.

1.5 El objetivo de la Directiva 2000/46/CE era crear un régimen normativo adecuado a la magnitud de los riesgos que representaban las nuevas entidades de dinero electrónico, al amparo del cual podrían desarrollarse la tecnología y la innovación. El resultado no fue muy satisfactorio. El dinero electrónico está aún lejos de producir todos los beneficios potenciales que se esperaban de él y no es todavía una alternativa creíble frente al dinero en efectivo.

1.6 Como consecuencia, la Comisión acometió un amplio análisis de la evolución del dinero electrónico. Concluyó que algunas de las disposiciones de la Directiva 2000/46/CE habían dificultado el desarrollo del mercado de dinero electrónico, obstaculizando la innovación tecnológica. El proceso de consulta y evaluación identificó dos problemas principales. El primero era la falta de claridad de la definición de dinero electrónico y del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/46/CE. El segundo problema se refería al marco jurídico, que establecía el régimen prudencial y la aplicación de las disposiciones contra el blanqueo de dinero a los servicios de dinero electrónico. La conclusión alcanzada fue que la mayor parte de las disposiciones de la Directiva 2000/46/CE necesitaban ser modificadas, por lo que se decidió reemplazar la actual Directiva 2000/46/CE por una nueva Directiva, cuyo borrador, el documento COM(2008) 627 final, es objeto del presente Dictamen.

1.7 El objetivo de esta nueva Directiva es permitir el diseño de unos servicios de dinero electrónico nuevos, innovadores y seguros, permitir el acceso al mercado de nuevos actores y fomentar una competencia real y efectiva entre todos los participantes del mercado. En opinión del CESE, esta Directiva es oportuna porque el compromiso de los consumidores con la sociedad de la información ha aumentado exponencialmente desde finales de la última década y ahora existe una demanda contenida y no satisfecha de servicios de dinero electrónico fáciles de manejar por los consumidores. La Directiva pretende suprimir los obstáculos a las iniciativas empresariales que pueden satisfacer esta demanda.

1.8 La introducción de un nuevo régimen normativo en el sector financiero es un problema potencial a la vista de la crisis del sistema bancario y de la preocupación general sobre la ineficacia de la normativa reguladora de la banca. A pesar de estas preocupaciones, el CESE expresa su satisfacción por el hecho de que el régimen propuesto sea adecuado y proporcionado. La nueva normativa no es aplicable a los bancos responsables de la crisis crediticia; la disminución en el requisito de capital inicial sólo sirve para reducir las barreras de acceso; las reservas de capital de las entidades de dinero electrónico serán proporcionales a las de los bancos; los fondos representativos de créditos de los usuarios estarán específicamente protegidos mediante la limitación de su posible inversión; los importes dinerarios implicados son insignificantes. Si las entidades de dinero electrónico llegasen a convertirse en una fuerza real del mercado de pagos, existen disposiciones en la propia Directiva que permiten modificarla a la luz de la experiencia.

1.9 El CESE manifiesta su preocupación en relación con la protección de los consumidores e insta a la Comisión a que realice en la Directiva los cambios oportunos respecto de los límites a la inversión de los fondos propios, la conversión inmediata en dinero electrónico de las cantidades recibidas, la protección de los fondos propios en entidades híbridas y la eliminación de la comisión de reembolso anticipado en los contratos de dinero electrónico.

1.10 El dinero en efectivo es anónimo. Una simple transacción en efectivo no revela la identidad de la persona que realiza el pago. Los sistemas de pago mediante dinero electrónico pueden ser anónimos o prever una identificación. La elevación del límite del valor de almacenamiento hasta la cifra de 500 EUR debería hacer más atractivo el uso del dinero electrónico para los potenciales usuarios, especialmente para los que no tienen acceso, o tienen sólo un acceso restringido, a los servicios bancarios. Aunque racionalmente estos límites no deberían representar un riesgo desproporcionado de blanqueo de capitales, en relación con lo que es posible con grandes sumas de dinero en efectivo, siguen existiendo algunas reservas sobre el límite propuesto.

1.11 La moneda fraccionaria y los billetes tienen un coste de producción y manipulación para los bancos y los comerciantes. Es evidente que el público de la Unión Europea sigue aferrado al dinero en efectivo como medio de pago y de almacenamiento de valor. En el actual período de incertidumbre hay un enorme incremento de billetes de banco en circulación.

1.12 Esta Directiva, por sí misma, no cambiará las cosas. Lo que sí hará será eliminar obstáculos a la innovación tecnológica y empresarial. Ninguna autoridad puede obligar al público en general a usar el dinero electrónico. Los bancos están en condiciones de llevar la iniciativa pero, salvo en el caso de Bélgica con la tarjeta Proton, no han hecho grandes progresos. Los datos sobre la utilización de tarjetas de viaje, tarjetas de teléfono y comercio por Internet indican claramente que las aplicaciones de la sociedad de la información tienen tendencia a difundir el uso del dinero electrónico. Además, el dinero electrónico es a menudo el producto de otro negocio, de forma que el emisor es con frecuencia una empresa híbrida que no se dedica en exclusiva al dinero electrónico. Esta vinculación entre el dinero electrónico y otros tipos de negocio resulta vital para la generalización del dinero electrónico. La Directiva ha sido redactada para facilitar esta evolución, y por ello cuenta con el apoyo del CESE.

1.13 Una preocupación fundamental es la referida al desarrollo de las disposiciones contra el blanqueo de dinero. El CESE no puede aceptar que dos directivas distintas establezcan límites diferentes. Ello crea una confusión jurídica inadmisibles. Si se mantienen los límites que establece esta Directiva, es necesario modificar la Directiva sobre blanqueo de capitales.

1.14 El CESE insta a todos los Estados miembros a que adopten políticas positivas a la hora de aplicar la nueva Directiva. Es importante que las distintas reglamentaciones se desarrollen en consulta con el sector, y se redacten de forma que no sean una carga ni para los emisores de dinero electrónico ni para sus clientes, siendo insignificantes las cantidades que están en juego. En función del enfoque que adopten, las autoridades nacionales tienen en sus manos la posibilidad tanto de apoyar como de suprimir este sector incipiente. El CESE considera que este sector debería ser apoyado en todos los Estados miembros.

1.15 Esta Directiva es importante. Tiene repercusiones potenciales de largo alcance. El CESE insta a los participantes presentes y futuros del sector del dinero electrónico a reevaluar sus fortalezas, sus debilidades, sus oportunidades y sus amenazas a la luz de esta Directiva. Se está dando una segunda oportunidad a este mercado.

2. Introducción

2.1 Los puntos 2.2, 2.3 y 2.4 explican las características principales del dinero electrónico y su vinculación con la sociedad de la información. Hay una serie de ejemplos sobre el modo en que la participación del consumidor en la sociedad de la información está llevando a la adopción del dinero electrónico.

2.2 El uso de las tarjetas RFID ⁽¹⁾ puede servir para ilustrar la situación. El *chip* de identificación por radiofrecuencia puede registrar valores monetarios, por lo que es una aplicación frecuente para pagar el acceso a los sistemas de transporte. Hong Kong introdujo la tarjeta Octopus en 1997. Es una tarjeta de almacenamiento de valor, inteligente, sin contacto y recargable. Además de usarse como medio de pago en casi todos los transportes públicos de Hong Kong, se usa también como medio de pago en tiendas de artículos de consumo, supermercados, restaurantes de comida rápida, en los parquímetros de las calles, máquinas expendedoras, etc. Estas tarjetas son usadas por el 95 % de la población de Hong Kong de entre 16 y 65 años. Este ejemplo muestra cómo el compromiso del consumidor con una aplicación de la sociedad de la información lleva a un mayor desarrollo del dinero electrónico. En Londres, la tarjeta de identificación por radiofrecuencia sin contacto denominada *Oyster* es ahora de uso general en el transporte público. Los usuarios están esperando que se extienda a los quioscos de prensa, las tiendas de artículos de consumo y los restaurantes de comida rápida que proliferan alrededor de las estaciones y nudos de comunicaciones. Es seguro que se producirán avances de este tipo, tanto en el Reino Unido como en otros Estados miembros, en cuanto se generalicen las tarjetas de identificación por radiofrecuencia.

2.3 Otro ejemplo más difundido es la cuenta de prepago para teléfonos móviles, que ya puede ser utilizada para el pago de actividades tan diversas como líneas de asistencia en caso de problemas informáticos, entradas para competiciones, donaciones, juegos interactivos, entretenimiento para adultos y servicios de noticias e información. Como en el caso de las tarjetas de viaje prepagadas, las cuentas de teléfono de prepago son consideradas dinero electrónico cuando el valor almacenado empieza a ser aceptado por empresas distintas del operador telefónico o de transporte de que se trate.

⁽¹⁾ RFID – Identificación por radiofrecuencia – Usa un *chip* electrónico que puede ser incorporado a distintos soportes, como etiquetas identificativas de artículos o documentos de identidad personal. El *chip* es leído por un lector inalámbrico y la tarjeta sólo tiene que tocar el lector. Este tipo de aplicación se considera «sin contacto». Las tarjetas de acceso a los edificios, como las del CESE, son tarjetas de identificación por radiofrecuencia.

2.4 Internet también favorece el dinero electrónico, porque éste puede satisfacer dos necesidades importantes. La mayoría de las aplicaciones que hacen posible el comercio directo entre las empresas y los consumidores a través de Internet conllevan transacciones a crédito. Aquellos que no tienen acceso a los servicios bancarios están excluidos automáticamente, puesto que no disponen de tarjetas de débito o de crédito. Mediante el uso de una tarjeta de dinero electrónico pueden disfrutar de las ventajas de Internet. Se ha producido también un crecimiento importante de las transacciones realizadas directamente entre consumidores (C a C) por Internet, estimulado por salas de subastas como e-Bay. No es posible realizar una transacción directa entre consumidores mediante una tarjeta de débito o de crédito. El pago tiene que hacerse mediante dinero electrónico de forma segura. Ello tiene mucho que ver con la aparición de sistemas como PayPal, ⁽²⁾ que tiene una relación simbiótica con e-Bay.

2.5 Los datos sobre utilización de tarjetas de viaje, tarjetas de teléfono y comercio por Internet indican que las aplicaciones de la sociedad de la información difunden el uso del dinero electrónico. También indican que el dinero electrónico puede ser el subproducto de otro negocio, de forma que el emisor del dinero electrónico es con frecuencia una empresa híbrida. Esta vinculación entre el dinero electrónico y otros negocios resulta vital para la generalización del dinero electrónico. La Directiva ha sido redactada en consecuencia.

2.6 Las entidades de crédito, como los bancos, reúnen todas las condiciones necesarias para ser emisores de dinero electrónico y operan bajo regímenes normativos apropiados. Hasta cierto punto, las entidades de crédito han tomado la iniciativa. En Bélgica, la tarjeta Proton es producto de un consorcio de bancos. Combina una tarjeta de débito con funciones propias de una tarjeta monedero, y su uso está muy difundido entre clientes de bancos en Bélgica. Hay ciertas perspectivas de que se pongan en circulación más tarjetas combinadas de este tipo con funciones de dinero electrónico basadas en tecnología RFID sin contacto. Aun así, existe un conflicto de interés evidente entre el dinero electrónico y otras líneas de producto de las entidades de crédito, como las tarjetas de débito o de crédito.

2.7 Las cifras sobre el escaso número de entidades de dinero electrónico plenamente autorizadas (20 entidades de dinero electrónico y 127 entidades acogidas a una excepción) o sobre el escaso volumen de dinero electrónico emitido (actualmente la cantidad total de dinero electrónico en la Unión Europea asciende a 1 000 millones de euros, frente a los más de 600 000 millones de efectivo) demuestran que en la mayoría de los Estados miembros el dinero electrónico no ha despegado todavía. Además, la cantidad de efectivo en circulación ha aumentado considerablemente desde la introducción del euro en 2002.

⁽²⁾ PayPal comenzó siendo una entidad de dinero electrónico regulada por la Autoridad de los Servicios Financieros del Reino Unido (United Kingdom Financial Services Authority, UK FSA). Posteriormente se transformó en entidad de crédito y ahora tiene su domicilio en Luxemburgo.

2.8 Como consecuencia, la Comisión acometió un amplio análisis de la evolución del dinero electrónico. El proceso de consulta y evaluación reveló dos problemas principales respecto de la actual Directiva 2000/46/CE. El primero era la falta de claridad de la definición de dinero electrónico y del ámbito de aplicación de la Directiva. El segundo problema se refería al marco jurídico, que establecía el régimen prudencial y la aplicación de las disposiciones contra el blanqueo de dinero a los servicios de dinero electrónico.

2.9 Además, la Directiva 2007/64/CE sobre servicios de pago entrará en vigor en noviembre de 2009. La importancia de la Directiva sobre servicios de pago radica en que establece un régimen especial para las entidades de pago análogo al régimen de las entidades de dinero electrónico. La Directiva sobre servicios de pago no es compatible con la Directiva 2000/46/CE por lo que, salvo que se revise el régimen actual de la Directiva 2000/46/CE, su entrada en vigor producirá una mayor inseguridad jurídica.

2.10 Resultado de todo lo anterior fue que la mayor parte de las disposiciones de la Directiva 2000/46/CE necesitaban ser modificadas, por lo que se ha decidido reemplazar la actual Directiva 2000/46/CE por una nueva Directiva, cuyo borrador es objeto del presente Dictamen.

3. Síntesis de la Directiva

3.1 El objetivo de esta nueva Directiva es permitir el diseño de unos servicios de dinero electrónico nuevos, innovadores y seguros, permitir el acceso al mercado de nuevos agentes y fomentar una competencia real y efectiva entre todos los participantes del mercado. Se espera que la innovación en el mercado de pagos produzca ventajas tangibles para los consumidores, para las empresas y para la economía en general, al tiempo que las soluciones creativas debería impulsar la rapidez en los pagos, la facilidad de uso y nuevas prestaciones en la sociedad electrónica del siglo XXI.

3.2 Se aclara el concepto de dinero electrónico: «dinero electrónico» es el valor monetario que representa un crédito sobre el emisor, se almacena electrónicamente y se emite al recibo de fondos (artículo 2.2). No es aplicable a los instrumentos de prepago de objetivo único (de circuito cerrado) que sólo pueden utilizarse de forma limitada (artículos 1.3 y 1.4).

3.3 El ámbito de aplicación de la nueva Directiva facilita el acceso al mercado porque es aplicable a los emisores de resguardos electrónicos de objetivo múltiple (de circuito abierto), como las tarjetas de identificación por radiofrecuencia y las tarjetas de telefonía móvil, e incluye la posibilidad de que el dinero electrónico utilice servidores como soporte.

3.4 Las actividades de las entidades de dinero electrónico se definen con mayor detalle en los artículos 8 y 9. Hay dos aspectos. El primero afirma que es posible ofrecer más tipos de servicios de pago, según lo definido en el anexo de la Directiva sobre servicios de pago, incluyendo la concesión de

créditos, la prestación de servicios auxiliares y la gestión de sistemas de pago. El segundo reconoce que los emisores de dinero electrónico pueden desarrollar otras actividades, como las de venta minorista o de telecomunicaciones, que siguen formando parte del negocio. En este último caso ya no será necesario crear una entidad de dinero electrónico separada. Lo que sí será necesario es que los fondos de dinero electrónico se protejan según lo dispuesto en la Directiva sobre servicios de pago. La autorización de este tipo de entidades de dinero electrónico híbridas debería producir un aumento de la emisión de dinero electrónico.

3.5 El derecho de reembolso es una característica de la protección del consumidor. El artículo 5 aclara el contenido de este derecho: Los Estados miembros velarán por que los emisores de dinero electrónico reembolsen al titular del mismo, cuando así lo solicite, en todo momento y por su valor nominal, el valor monetario del dinero electrónico de que disponga. Esta disposición causaba problemas a los operadores de telefonía móvil en los casos en que el pago anticipado era para servicios telefónicos con la opción de uso minorista que ahora están regulados por las disposiciones del artículo 5.

3.6 El régimen prudencial se ajusta en general a las disposiciones de los artículos pertinentes de la Directiva sobre servicios de pago. Sin embargo se contienen disposiciones específicas dirigidas a que el régimen sea proporcionado a los riesgos que se asumen. Hay distintos aspectos.

3.6.1 La Directiva 2000/46/CE disponía que las entidades de dinero electrónico tenían que tener un capital inicial de 1 000 000 EUR. Esto se considera ahora excesivo respecto de los riesgos asumidos, así como también un obstáculo a la formación de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) innovadoras en el ámbito del dinero electrónico. En la nueva propuesta el capital inicial exigido queda reducido a 125 000 EUR.

3.6.2 Además de los requisitos de capital inicial, las entidades de dinero electrónico deben poseer permanentemente fondos propios en proporción al pasivo exigible. En la Directiva 2000/46/CE esta proporción era del 2 %. Ahora la proporción requerida es del 5 %, reduciéndose a medida que aumenta el volumen, sobre aquel de los siguientes valores que sea más elevado: el valor pendiente o el volumen de pagos mensuales.

3.6.3 Existen límites a la inversión de los fondos propios representativos de valor electrónico exigible, pero sólo si el emisor lleva a cabo actividades distintas de las de pago (artículo 9).

3.6.4 Respecto de la lucha contra el blanqueo de dinero, las modificaciones del régimen de la tercera Directiva sobre blanqueo de capitales que se proponen son coherentes con las necesidades del negocio y con la práctica del sector. El límite del importe de dinero electrónico que puede aceptarse en una sola vez a cambio de efectivo se aumenta de 150 EUR a 500 EUR (artículo 16).

3.6.5 La Directiva 2000/46/CE permitía que los Estados miembros no aplicasen muchos de los requisitos de autorización con el fin de facilitar el acceso al mercado de nuevos agentes y la innovación. Estas cláusulas de excepción eran aplicadas de distinta forma por los Estados miembros, creando un conjunto de normas que no eran iguales para todos los participantes del mercado. Con arreglo al nuevo régimen las cláusulas de excepción siguen existiendo (artículo 10) pero, tal como disponen los artículos pertinentes de la Directiva sobre servicios de pago, las entidades de dinero electrónico acogidas a cláusulas de excepción no pueden operar a través de las fronteras de los Estados miembros. En otras palabras, allí donde hay cláusulas de excepción no hay «concesión de pasaporte» posible.

4. La perspectiva económica y social

4.1 El CESE está muy interesado en avanzar hacia los objetivos del proyecto de Lisboa. Esta Directiva merece nuestro apoyo porque estimula el que los objetivos de Lisboa de crecimiento y empleo se consigan mediante, entre otras cosas, la innovación tecnológica, la iniciativa empresarial, la creatividad en Internet y la formación de PYME orientadas al desarrollo de la sociedad electrónica del siglo XXI.

4.2 La introducción de un nuevo régimen normativo en el sector financiero es un problema potencial a la vista de la crisis del sistema bancario y de la preocupación general sobre la ineficacia de la normativa reguladora de la banca. A pesar de esas preocupaciones, el CESE expresa su satisfacción por el hecho de que el régimen propuesto sea adecuado y proporcionado, por los siguientes motivos:

- Las disposiciones están diseñadas para las PYME innovadoras de la comunidad de pagos. La reciente crisis bancaria ha surgido a causa de los riesgos crediticios asumidos por los bancos. No se permitirá a las entidades de dinero electrónico conceder crédito sobre la base de los fondos de los usuarios, a fin de que ese riesgo no se produzca.
- El requisito de fondos propios (puntos 3.6.1 y 3.6.2 anteriores) exige que el capital inicial de 125 000 EUR deba incrementarse proporcionalmente si aumentan de valor los fondos propios. La disminución en el requisito de capital inicial sólo sirve para reducir las barreras de acceso. La Directiva establece unos requisitos de capital importantes para volúmenes de fondos propios más elevados.
- Las reservas de capital de las entidades de dinero electrónico serán proporcionales a las de los bancos y los fondos representativos de créditos de los usuarios estarán específicamente protegidos mediante la limitación de su posible inversión.

- Los importes dinerarios implicados son insignificantes. Si las entidades de dinero electrónico llegasen a convertirse en una fuerza real del mercado de pagos, existen disposiciones en la propia Directiva que permiten modificarla a la luz de la experiencia.

4.3 El CESE manifiesta su preocupación en relación con la protección de los consumidores e insta a la Comisión a que realice en la Directiva los cambios siguientes:

4.3.1 Los límites a la inversión de los fondos propios solamente son aplicables, por ahora, a las entidades de dinero electrónico híbridas. En aras de una mayor garantía para los clientes, estas disposiciones deberían ser de aplicación a todas las entidades de dinero electrónico.

4.3.2 Las entidades de dinero electrónico no pueden tener dinero de sus clientes en depósito. Las cantidades recibidas deberían convertirse inmediatamente en dinero electrónico. Esta medida de protección no está recogida en la Directiva.

4.3.3 Debería modificarse el artículo 9 con el fin de hacer expreso el requisito de que los fondos propios, respecto del pasivo de dinero electrónico en circulación, deban estar específicamente protegidos por entidades híbridas.

4.3.4 El artículo 5.4 no permite el cobro de comisiones si el reembolso se produce en la fecha de finalización del contrato pero, según el artículo 5.5, se podrá cobrar comisión cuando el reembolso tenga lugar antes de que finalice el contrato. Esta última disposición debería retirarse puesto que no hay diferencias entre el reembolso realizado durante o al término de la vigencia del contrato, y porque sería probable que ello diese como resultado una serie de terminaciones de contratos en los que el requisito prudencial de diligencia debida con respecto al cliente quedaría atenuado.

4.4 Las actitudes sobre el dinero en efectivo varían en función de las distintas culturas existentes en la Unión Europea, lo mismo que las actitudes sobre la tecnología. Las tasas de demanda de correo electrónico y de Internet pueden dar una medida de las probabilidades que tiene el dinero electrónico de ser aceptado. Otro factor será la demografía de los sectores minorista y de servicios. Es más probable que sean las grandes empresas las que antes acepten el dinero electrónico. Por estas y otras razones relacionadas con la psique de los Estados miembros, no sería razonable esperar un crecimiento uniforme de la aceptación del dinero electrónico en toda la Unión Europea.

4.5 De las cerca de 20 entidades de dinero electrónico autorizadas hasta la fecha, unas 15 han sido autorizadas en el Reino Unido. La política positiva de la Autoridad de Reglamentación de los Servicios Financieros del Reino Unido (United Kingdom Financial Services Authority, UK FSA) respecto del dinero electrónico ha contribuido a este resultado. En particular, la UK FSA consultó al sector para asegurarse de que la normativa del Reino Unido era operativa en la práctica. Y tuvieron éxito. El CESE insta a todos los Estados miembros a que adopten políticas igualmente positivas respecto de la nueva Directiva. Tales políticas deberían contribuir a un aumento de la aceptación del dinero electrónico en toda la Unión Europea.

4.6 Una preocupación fundamental es la referida al desarrollo de las disposiciones contra el blanqueo de dinero. La tercera Directiva sobre blanqueo de capitales contenía un artículo que daba a los Estados miembros la posibilidad de no aplicar, o posponer, determinadas medidas de diligencia debida respecto del dinero electrónico (diligencia debida simplificada) cuando el importe máximo almacenado en el soporte electrónico, en caso de que éste no pudiera recargarse, no excediese de 150 EUR, o cuando, en caso de que el soporte electrónico pudiera recargarse, el importe total disponible en un año natural estuviese limitado a 2 500 EUR. Los límites correspondientes, tanto en la Directiva sobre servicios de pago como en la propuesta de revisión de la Directiva 2000/46/CE, son respectivamente 500 y 3 000 EUR. El CESE no puede aceptar que dos directivas distintas establezcan límites diferentes. Ello crea una confusión jurídica inadmisibles. Si se mantienen los límites que establece esta Directiva, es necesario modificar la Directiva sobre blanqueo de capitales.

4.7 El dinero en efectivo es anónimo. Una simple transacción en efectivo no revela la identidad de la persona que

realiza el pago. Los sistemas de pago mediante dinero electrónico pueden ser anónimos o prever una identificación. Uno de los problemas de la aplicación de la Directiva 2000/46/CE por parte de los Estados miembros era que en ocasiones llevaban hasta el extremo las exigencias de identificación de los clientes. En transacciones de escaso valor muchos usuarios quieren mantener el anonimato. Una característica particular del sistema que aplicó la Directiva 2000/46/CE en el Reino Unido era que las medidas de identificación de los clientes no operaban hasta que el cliente alcanzase un nivel determinado de actividad. La elevación del límite del valor de almacenamiento hasta la cifra de 500 EUR debería hacer más atractivo el uso del dinero electrónico para los potenciales usuarios, especialmente para los que no tienen acceso, o tienen sólo un acceso restringido, a los servicios bancarios. Aunque racionalmente estos límites no representen un riesgo desproporcionado de blanqueo de capitales, en relación con lo que es posible con grandes sumas de dinero, siguen existiendo algunas reservas sobre el límite propuesto.

4.8 El dinero electrónico facilita la integración financiera. En una sociedad que asume cada vez más que se puedan realizar pagos mediante tarjetas de débito o de crédito, la posibilidad de adquirir una tarjeta de efectivo que pueda utilizarse en transacciones de débito o de crédito es potencialmente muy atractiva. Determinados grupos sociales podrían verse particularmente beneficiados por esta posibilidad. Entre ellos se incluyen los inmigrantes, los que no tienen acceso, o tienen sólo un acceso restringido, a los servicios bancarios y, en determinadas circunstancias, los jóvenes y los discapacitados. El CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que, desde el punto de vista de la protección del consumidor, estos grupos son también los más vulnerables. Los Estados miembros deberían tener en cuenta estas vulnerabilidades a la hora de aplicar la Directiva.

Bruselas, 26 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA)»

COM(2008) 583 final — 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Mediante carta de 14 de octubre de 2008, de conformidad con el artículo 156 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 relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA)»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de enero de 2009 (ponente: Antonello PEZZINI).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité apoya la iniciativa de la Comisión de poner en marcha el programa ISA, expresando su convencimiento de que el programa seguirá garantizando y reforzando con eficacia y eficiencia la interoperabilidad entre los nuevos y complejos sistemas del mercado único europeo.

1.2. El CESE considera esencial, para garantizar el ejercicio concreto de las libertades previstas por el Tratado, la puesta en funcionamiento integral de mecanismos de interoperabilidad, en beneficio no sólo de las administraciones e instituciones, sino también de los ciudadanos, las empresas y, en general, la sociedad civil organizada.

1.3. Sin duda alguna, se requiere una estrategia específica centrada en la seguridad de los datos personales y económicos. Además, tal como ha venido reiterando el CESE en sus dictámenes ⁽¹⁾ «... el aspecto de la seguridad de la información no puede, de ningún modo, disociarse del refuerzo de la protección de los datos personales y de la salvaguardia de la libertad, derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales».

1.4. El Comité subraya que es necesario que los usuarios puedan disponer de sistemas interconectados que sólo puedan adquirirse con una garantía de protección de datos, tanto personales como industriales o administrativos. Por otra parte, es preciso establecer cuanto antes, a nivel jurídico, un sistema europeo de inculpaciones/sanciones aplicables al uso abusivo de redes y datos, contribuyendo al mismo tiempo a la interoperabilidad de los procedimientos jurídicos de la Unión.

1.5. El Comité estima que siguen siendo insuficientes las medidas tomadas para evitar la fragmentación del mercado y garantizar una dimensión paneuropea efectiva a un sistema de administraciones públicas interconectadas, interactivas y accesibles.

1.6. El Comité pide que la propuesta de programa ISA vaya acompañada de una iniciativa comunitaria consistente, que comprometa a los Estados miembros y a la Comisión con instrumentos vinculantes que aporten certidumbre y vigor renovados a un marco común de interoperabilidad reforzado.

1.7. Es imprescindible que la nueva Estrategia Europea de Interoperabilidad defina, junto con el marco común, las prioridades en materia de políticas comunitarias, que exijan una intensificación de los esfuerzos a favor de la creación de instrumentos, estructuras y servicios comunes, además de previsiones presupuestarias claras.

1.8. EL CESE estima que es necesario lograr una convergencia digital que garantice:

- la plena interoperabilidad de los equipos, de las plataformas y de los servicios;
- normas de seguridad y fiabilidad;
- la gestión de las denominaciones y los derechos;
- la accesibilidad y la facilidad de uso;
- la utilización de sistemas informáticos y arquitecturas técnicas neutras desde el punto de vista lingüístico;

⁽¹⁾ Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Una estrategia para una sociedad de la información segura*, ponente: Sr. Pezzini, DO C 97 de 18.4.2007, p. 21.

— importantes iniciativas locales de asistencia y formación permanente destinadas a los usuarios, especialmente los que hacen un uso menor ⁽¹⁾;

para evitar la «exclusión digital» y garantizar un alto nivel de fiabilidad y confianza entre los usuarios y los proveedores de servicios.

1.9. El CESE considera necesaria una mayor coordinación y cooperación con los otros programas comunitarios, que contribuyen a aportar nuevas ideas y soluciones en materia de interoperabilidad paneuropea.

1.10. El Comité reafirma la importancia de los programas informáticos abiertos, sobre todo en el ámbito de la administración electrónica, para garantizar no sólo la seguridad y la perennidad, sino también la confidencialidad de las informaciones o de los pagos, así como la conveniencia de conocer el «código fuente», y considera que debe fomentarse el uso de programas informáticos de código fuente abierto que permiten estudiar, modificar, redistribuir y reutilizar soluciones informáticas de gran valor para las administraciones públicas.

1.11. El Comité considera que debería reforzarse el marco de referencia europeo en materia de interoperabilidad, desde una perspectiva multidimensional que incluya los aspectos políticos de una visión común sobre las prioridades compartidas, los aspectos jurídicos de sincronización legislativa y los aspectos técnicos, semánticos y organizativos.

1.12. El Comité estima que sería conveniente concebir un método europeo para el cálculo de la relación calidad-precio de los servicios interoperables SPAE creados por las administraciones públicas.

1.13. El Comité considera que una campaña de información y formación en la materia es una condición *sine qua non* para el éxito de la iniciativa. Asimismo, resulta esencial organizar un diálogo social y civil, a nivel europeo, así como conferencias paneuropeas periódicas de los servicios en línea para dar a conocer, respaldar y orientar los trabajos de las administraciones, en los diferentes países, en un marco común de desarrollo.

2. Introducción

2.1. Los rápidos avances realizados desde principios de los años noventa en el sector de las tecnologías de la información y de la comunicación han transformado profundamente el contexto interactivo en el que operan las administraciones públicas,

el mundo empresarial y laboral y los ciudadanos. Los niveles de integración alcanzados en el mercado interior europeo han dado un espaldarazo sin precedentes a la dimensión transfronteriza de los servicios de administración electrónica.

2.2. El Comité ya tuvo ocasión de subrayar recientemente que «la adaptación de las administraciones públicas a los servicios digitales comportará su modernización, en términos de mejora de calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración entre administraciones públicas y simplificación administrativa» ⁽²⁾.

2.3. Los temas de la convergencia y la interoperabilidad constituyen uno de los principales aspectos de una estrategia europea de administración electrónica, tal como subrayó la Declaración de Manchester de 2005 ⁽³⁾.

2.4. El Comité ha podido pronunciarse en reiteradas ocasiones a este respecto ⁽⁴⁾, así como sobre numerosas iniciativas legislativas que requerían estructuras de interoperabilidad, como la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios, la Directiva 2004/18/CE sobre los contratos públicos, la Directiva 2007/2/CE INSPIRE y la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público.

2.5. Asimismo, el Comité ha respaldado, en diversas ocasiones ⁽⁵⁾, las iniciativas concretas a través de las cuales la Comisión ha puesto en marcha los programas relativos al intercambio electrónico de datos entre administraciones: IDA I (1995-1999), IDA II (1999-2004) e IDABC (2005-2009), que constituyen las fases anteriores a la actual propuesta de Decisión relativa al nuevo programa ISA - *soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas* (2010-2015).

⁽²⁾ Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Plan de acción sobre administración electrónica i2010*, ponente: Sr. Hernández Bataller, DO C 325 de 30.12.2006, p.78.

⁽³⁾ Véase: <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

⁽⁴⁾ Véase, entre otros, el Dictamen CESE sobre el tema MODINIS, ponente: Sr. Retureau, DO C 61 de 14.3.2003, p. 184; Dictamen CESE sobre el tema *Prórroga del programa MODINIS - TIC*, ponente: Sr. Retureau, DO C 28 de 3.2.2006, p. 89; Dictamen CESE sobre el *Informe final eEurope 2002*, ponente: Sr. Koryfidis, DO C 220 de 16.9.2003, p. 36; Dictamen CESE sobre el tema *Creación de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información*, ponente: Sr. Lagerholm, DO C 220 de 16.9.2003, p. 33; Dictamen CESE sobre el tema *i2010 - Una sociedad de la información para el crecimiento y el empleo*, ponente: Sr. Lagerholm, DO C 110 de 9.5.2006, p. 83; Dictamen CESE sobre el tema *Accesibilidad electrónica*, ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 110 9.5.2006, p. 26; Dictamen CESE sobre el tema *Negocio electrónico y entorno en mutación/GoDigital*, ponente: Sr. McDonogh, DO C 108 de 30.4.2004, p. 23; Dictamen CESE sobre el tema *Revisión del marco regulador - Redes de comunicaciones electrónicas*, ponente: Sr. McDonogh, DO C 97 de 28.4.2007, p. 27.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Intercambio de datos (IDA)*, ponente: Sr. Bento Gonçalves, DO C 214 de 10.7.1998, p. 33; Dictamen CESE sobre el tema *Modificación del programa IDA*, ponente: Sr. Bernabei, DO C 80 de 3.4.2002, p. 21; Dictamen CESE sobre el tema *Servicios paneuropeos de administración electrónica*, ponente: Sr. Pezzini, DO C 80 de 30.3.2004, p. 83.

⁽¹⁾ Es decir, los usuarios jóvenes o ancianos que no pueden acceder a la red por falta de preparación o de medios económicos.

2.6. El Comité ha recordado que «la interoperabilidad de los sistemas de información, el acceso compartido a la información y su reutilización, y el ensamblaje de los procesos administrativos son esenciales para prestar servicios interactivos de administración electrónica de gran y constante calidad, centrados en el usuario»⁽¹⁾, haciendo especial hincapié en los siguientes elementos:

- la importancia de consolidar las iniciativas europeas de forma que repercutan en beneficio no sólo de las administraciones e instituciones, sino también de los ciudadanos, las empresas y, en general, de la sociedad civil organizada;
- la necesidad de contar con una autoridad de certificación eficaz a nivel europeo que permita garantizar unos niveles adecuados de seguridad en el acceso a la información y su intercambio;
- la importancia de conseguir la máxima visibilidad, accesibilidad e interoperabilidad de las redes para el usuario final;
- la necesidad de promover iniciativas en los distintos niveles para garantizar la formación continua de los usuarios y permitir que las infraestructuras de redes se utilicen también para actividades de formación permanente;
- la exigencia, habida cuenta de lo delicados que pueden ser los datos procesados, de garantizar un alto nivel de seguridad de las redes mediante instrumentos adecuados de protección y, en su caso, protocolos de transmisión asegurada en el ámbito central y periférico.

2.7. Por otra parte, los documentos de trabajo adjuntos a la Comunicación de la Comisión «Un mercado único para la Europa del siglo XXI» de 20 de noviembre de 2007 –sobre la cual se pronunció el Comité⁽²⁾– contienen numerosas referencias a los instrumentos de interoperabilidad en el intercambio electrónico de datos: la red en línea SOLVIT; el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI); el sistema de alerta sobre productos peligrosos (RAPEX); el sistema TRACES que garantiza la trazabilidad de animales vivos y una alerta rápida en caso de enfermedad.

2.8. No obstante, en varios estudios⁽³⁾, se ha mostrado la existencia de numerosos obstáculos a la realización de una plena interoperabilidad transfronteriza e intersectorial para las administraciones públicas, como falta de coordinación, escasa flexibilidad organizativa, diferencias entre las competencias institucionales, marcos jurídicos desiguales, planteamientos culturales y políticos divergentes, insuficiente diálogo con la industria, valorización insuficiente de los resultados obtenidos y los obstáculos interpuestos por el multilingüismo.

2.8.1. A estos obstáculos se añaden problemas relacionados con la seguridad y el respeto del derecho a la intimidad, así como una integración insuficiente de los procedimientos administrativos de los Estados miembros. Asimismo, debería mejorarse la puesta en red del sistema aduanero, tal como ha solicitado el Comité en varias ocasiones.

2.9. El Comité considera, por lo tanto, que aún debe realizarse un mayor esfuerzo de coordinación a fin de promover la interconectividad, la interoperabilidad y la accesibilidad, para poder aprovechar plenamente el espacio económico europeo sin fronteras, con un mínimo común denominador de particularidades y soluciones comunes y la utilización eficaz de normas abiertas.

3. La propuesta de la Comisión

3.1. La propuesta de la Comisión tiene por objeto promover –gracias a la puesta en marcha del programa ISA (*soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas*)– una eficiente y eficaz interacción electrónica, transfronteriza e intersectorial, para posibilitar la prestación de servicios públicos electrónicos que fomenten la aplicación de las políticas y actividades comunitarias, prestando especial atención al mercado único e impidiendo la interposición de diversos obstáculos electrónicos en los Estados miembros.

3.2. El programa ISA está destinado a apoyar y promover:

- la constitución y el perfeccionamiento de marcos comunes de apoyo a la interoperabilidad transfronteriza e intersectorial;
- la evaluación de las consecuencias para las TIC de los instrumentos legislativos comunitarios propuestos o adoptados, así como la planificación de la puesta en práctica de sistemas de TIC destinados a facilitar la aplicación de tales instrumentos legislativos;
- el funcionamiento y el perfeccionamiento de los servicios comunes existentes, así como el establecimiento, la industrialización, el funcionamiento y el perfeccionamiento de nuevos servicios comunes;
- la mejora de los actuales instrumentos genéricos reutilizables, así como la creación, provisión y perfeccionamiento de nuevos instrumentos genéricos reutilizables.

3.3. La dotación financiera propuesta para la ejecución del programa ISA durante el período comprendido entre 2010 y 2015 queda fijada en 164,1 millones de euros, de los que 103,5 millones se asignan para el período que acaba el 31 de diciembre de 2013, conforme a la programación financiera para el período 2007-2013, y 60,6 millones para el bienio 2014-2015.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Servicios paneuropeos de administración electrónica*, ponente: Sr. Pezzini, DO C 80 de 30.3.2004, p. 83.

⁽²⁾ Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Un mercado único para la Europa del siglo XXI*, ponente: Sr. Cassidy, coponentes: Sres. Hencks y Cappellini, pendiente de publicación en el Diario Oficial.

⁽³⁾ Véase, www.egovbarriers.org

4. Observaciones generales

4.1. El Comité apoya decididamente las iniciativas destinadas a garantizar un funcionamiento pleno y eficaz del mercado único europeo ampliado y considera fundamental, para garantizar el ejercicio concreto de las libertades previstas en el Tratado, la puesta en práctica integral de mecanismos de interoperabilidad, que redunden en beneficio no sólo de las administraciones e instituciones, sino también de los ciudadanos, las empresas y, en general, la sociedad civil organizada.

4.2. El Comité estima que, a pesar de la realización de tres programas plurianuales sucesivos (IDA I, IDA II e IDABC), las medidas tomadas siguen siendo insuficientes para evitar la fragmentación del mercado y garantizar una dimensión paneuropea efectiva a las administraciones públicas interconectadas, que permita prestar servicios sin obstáculos y discriminaciones a fin de preservar la unidad del mercado y el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de las empresas comunitarias en toda la Unión.

4.3. El Comité apoya la iniciativa de la puesta en marcha del programa ISA, siempre y cuando este último no represente una mera prolongación y refinanciación de los programas que se han ido sucediendo desde 1993 hasta la fecha, y garantice una «Estrategia Europea de Interoperabilidad» eficiente y eficaz y un «Marco Europeo de Interoperabilidad»⁽¹⁾, que constituyen dos aspectos esenciales de un mercado único integrado, y de una economía europea competitiva y sostenible, en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada.

4.4. El Comité pide que la propuesta de programa ISA vaya acompañada de una iniciativa comunitaria sólida, que comprometa a los Estados miembros y a la Comisión con instrumentos vinculantes que aporten certidumbre y vigor renovados a una estrategia europea y un marco común de interoperabilidad que, a su vez, garanticen pistas comunes seguras y transparentes tanto a los operadores públicos y privados como a los usuarios nacionales y transnacionales.

4.5. A juicio del Comité, es imprescindible que la nueva Estrategia Europea de Interoperabilidad defina, junto con el marco común, las prioridades en materia de políticas comunitarias, al objeto de garantizar la aplicación eficaz de las propuestas de directiva y de reglamento previstas.

4.6. El Comité considera que siguen siendo insuficientes los esfuerzos de coordinación y cooperación con otros programas comunitarios que contribuyen a la aportación de nuevas ideas y soluciones en materia de interoperabilidad paneuropea -en particular, el programa marco para la innovación y la competitividad (programa de apoyo a la política en materia de TIC) y el Séptimo Programa Marco Comunitario de IDT+D-, y

recomienda la creación de un comité interprogramas encargado de la interoperabilidad, compuesto por los responsables de la gestión de todos los programas interesados, para preparar convocatorias de propuestas en sinergia.

4.7. El Comité estima que en cuanto se conciban nuevas estructuras operativas para las administraciones públicas, debería verificarse la plena compatibilidad de estas últimas con los principios de interoperabilidad paneuropea, mediante mecanismos de notificación previa, tales como los adoptados para la elaboración de nuevos criterios técnicos normativos⁽²⁾. El principal obstáculo sigue siendo de orden cultural, pues quedan administraciones que aún no están ni preparadas ni convencidas de la necesidad de aceptar soluciones tecnológicas e innovadoras abiertas, en una estructura europea de interoperabilidad.

4.8. El Comité considera que una campaña de información y formación en la materia es una condición *sine qua non* para el éxito de la iniciativa, al igual que la organización de conferencias paneuropeas periódicas de los servicios en línea para garantizar, en particular sobre la base de evaluaciones comparativas del rendimiento de las administraciones, a diferentes niveles, una verificación y reorientación constantes del programa de trabajo.

4.9. La convergencia digital requiere la interoperabilidad de los equipos, de las plataformas y de los servicios, la seguridad y la fiabilidad, la gestión de las denominaciones y los derechos⁽³⁾, la accesibilidad y la facilidad de uso, y la utilización de sistemas informáticos y arquitecturas técnicas neutras desde el punto de vista lingüístico, así como importantes iniciativas locales de formación permanente destinadas a los usuarios, especialmente los más vulnerables, para evitar la exclusión social.

4.10. El Comité reafirma la importancia de los programas informáticos públicos, sobre todo en el ámbito de la administración electrónica, para «garantizar la seguridad y la perennidad de los programas informáticos, la confidencialidad de las informaciones o de los pagos», así como la conveniencia de «conocer el código fuente con el fin de garantizar el mantenimiento del código, su estabilidad y su seguridad, incluso en caso de desaparición del editor»⁽⁴⁾.

4.11. El Comité estima que sería conveniente concebir un método europeo de cálculo de la relación calidad-precio de los servicios interoperables SPAE⁽⁵⁾, creados por las administraciones públicas, que no sólo tienen en cuenta el rendimiento de las inversiones, de la propiedad, de la flexibilidad y de los niveles de reducción de las cargas administrativas, sino también, y sobre todo, del valor global en términos de viabilidad y fiabilidad del mercado único para los ciudadanos y las empresas.

⁽¹⁾ Véase el art. 8 de la propuesta de Decisión COM(2008) 583 final.

⁽²⁾ Véase la Resolución del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa a una nueva aproximación en materia de armonización y normalización (DO C 136 de 4.6.1985, p. 1): «Aceptación de una rápida consulta comunitaria, al nivel adecuado, de conformidad con los objetivos de la Directiva 83/189/CEE».

⁽³⁾ Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Seguridad de las redes y de la información*, ponente: Sr. Retureau, DO C 48 de 21.2.2002, p. 33.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador*, ponente: Sr. Retureau, DO C 61 de 14.3.2003, p. 154.

⁽⁵⁾ SPAE = servicios paneuropeos de administración electrónica.

4.12. El Comité considera que debería reforzarse el marco de referencia europeo en materia de interoperabilidad, desde una perspectiva multidimensional que incluya los aspectos políticos de una visión común sobre las prioridades compartidas, los aspectos jurídicos de sincronización legislativa y los aspectos técnicos, semánticos y organizativos.

4.13. El CESE estima, que desde el punto de vista social, sería conveniente que las administraciones nacionales instaurasen un diálogo, a nivel europeo, en el marco del diálogo informal EUPAN/TUNED ⁽¹⁾, con los representantes del personal de las administraciones interesadas, a fin de lograr la participación de ciudadanos suficientemente informados.

4.14. En lo que respecta a los instrumentos genéricos existentes y los nuevos instrumentos, en el ámbito del modelo conceptual «GPSCM» ⁽²⁾, definido por la Comisión y los Estados miembros, sería conveniente:

- definir claramente las funciones, los derechos y las obligaciones de los propietarios de los datos, de los proveedores y de los usuarios, desde una perspectiva transfronteriza, mediante un planteamiento común, normalizado y uniforme;

- que las administraciones públicas adopten este modelo como parte integrante de sus esfuerzos encaminados a configurar sus propios sistemas de interoperabilidad de acuerdo con sistemas comunes de evaluación del rendimiento, en los flujos transfronterizos;

- crear infraestructuras nacionales de identificación, autenticación y certificación, o reforzar las ya existentes, para garantizar un alto nivel de fiabilidad y confianza entre los usuarios y los prestadores de servicios.

4.15. A juicio del Comité, debería definirse un marco común para los criterios técnicos normativos públicos, elaborados por el CEN, el Cenelec y el ETSI, que permita aplicarlos a todas las partes interesadas.

4.16. El Comité considera que debería fomentarse el uso de programas informáticos de código fuente abierto, puesto que estos últimos permiten estudiar, modificar, redistribuir y reutilizar soluciones informáticas de gran valor para las administraciones públicas, tanto en términos de rentabilidad como de verificación de la aplicación de las normas, de cobertura funcional más allá de los límites impuestos por las licencias y los derechos de autor, de viabilidad a largo plazo de las soluciones adoptadas y de adaptación a las necesidades locales.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ EUPAN: Red Europea de Administraciones Públicas; denominación actual de la red informal de directores generales de las administraciones públicas de la UE; TUNED: *Trade Union Network for European Dialog* (red sindical de diálogo europeo).

⁽²⁾ GPSCM = «*Generic Public Services Conceptual Model*» (modelo conceptual de servicios públicos genéricos).

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 87/372/CEE del Consejo relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad»

COM(2008) 762 final — 2008/0214 (COD)

(2009/C 218/08)

El 5 de diciembre 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 por la que se modifica la Directiva 87/372/CEE del Consejo relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad»

El 2 de diciembre de 2008, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 451º Pleno, celebrado los días 25 de febrero de 2009 y 26 de febrero de 2009 (sesión de 25 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. HERNÁNDEZ BATALLER y ha aprobado por 101 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE expresa su apoyo a la propuesta de la Comisión, al considerar que la liberalización del uso de la banda de frecuencia de 900 MHz hace necesaria una iniciativa legislativa a nivel comunitario.

2. Antecedentes

2.1 El 25 de julio de 2007 la Comisión presentó una propuesta de Directiva para la derogación de la Directiva 87/372/CEE ⁽¹⁾, con la que pretendía suprimir la reserva de la banda de 900 MHz para los sistemas de GSM en los Estados miembros de la UE, instaurada en virtud de la Directiva 87/372/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1987, relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad.

2.2 Esta banda de 900 MHz resulta particularmente valiosa, pues sus buenas características de propagación permiten salvar distancias mayores que las bandas de frecuencias más elevadas, facilitando así la llegada de los modernos servicios de voz, de datos y multimedia a las zonas rurales y poco pobladas.

2.3 El objetivo de la propuesta se consideraba necesario para contribuir al logro de la iniciativa «i-2010-Una sociedad de la

información europea para el crecimiento y el empleo» ⁽²⁾ y obtener un mayor grado de competencia mediante la utilización de la banda de 900 MHz por otras tecnologías, concediendo a los usuarios la mayor libertad posible de elección de servicios y tecnologías.

2.4 La Comisión, en cumplimiento de lo establecido en la Decisión nº 676/2002/CE, remitió un mandato a la CEPT para que elaborase unas condiciones técnicas menos restrictivas, y en cumplimiento del mismo se han elaborado unas condiciones basándose en el principio de que la banda de 900 MHz puede coexistir y es plenamente compatible con el GSM y el UMTS.

2.5 El CESE emitió un dictamen ⁽³⁾ sobre dicha propuesta apoyando la misma, al considerar que su aprobación fomentaría la innovación y la competitividad, incrementaría la competencia en el mercado de las comunicaciones electrónicas y aumentaría la capacidad de elección de los consumidores.

2.6 Como consecuencia de los debates del «iter legislativo», el 19 de noviembre de 2008 la Comisión presentó una nueva propuesta de Directiva ⁽⁴⁾ que pretende modificar la Directiva 87/372/CEE.

⁽¹⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 87/372/CEE del Consejo relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad (COM(2007) 367).

⁽²⁾ COM (2005) 229 final.

⁽³⁾ CESE Dictamen del «Derogación Directiva GSM» DO C 151 17.6.2008, p. 25-27. Dictamen aprobado en el Pleno de los días 16 de enero de 2008 y 17. Ponente: Sr. Hernández Bataller.

⁽⁴⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 87/372/CEE del Consejo relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad COM(2008) 762 final).

3. Propuesta de la Comisión

3.1 La actual Directiva exige que los Estados miembros reserven la totalidad de las bandas 890-915 MHz y 935-960 MHz para el GSM. Esta limitación impide el uso de estas bandas por sistemas paneuropeos distintos del GSM capaces de prestar servicios avanzados interoperables de voz, de datos y multimedia con un elevado ancho de banda. Estos nuevos sistemas paneuropeos, tales como el UMTS, ofrecen capacidades superiores a las del sistema GSM y han ganado viabilidad en los veinte años transcurridos desde la Directiva por los avances tecnológicos registrados.

3.2 Como la liberalización del uso de la banda espectral de 900 MHz podría dar lugar a falseamientos de la competencia, en especial en los casos en que no se hayan asignado espectro a algunos operadores móviles en la banda ancha de 900 MHz, éstos podrían quedar en desventaja en términos de costes y de eficiencia frente a los operadores que podrían prestar servicios de 3G en esa banda.

3.3 La Propuesta viene a definir como «sistema GSM» una red de comunicaciones electrónicas que se ajusta a las normas sobre el GSM publicadas por el ETSI, en particular la EN 301 502 y la EN 301 511; y como «sistema UMTS» una red de comunicaciones electrónicas que se ajusta a las normas sobre el UMTS publicadas por el ETSI, en particular la EN 301 908-1, la EN 301 908-2, la EN 301 908-3 y la EN 301 908-11.

3.4 Con arreglo al marco regulador de las comunicaciones electrónicas, y en particular la Directiva 2002/20/CE⁽¹⁾, los Estados miembros pueden modificar y/o reconsiderar los derechos de uso del espectro y, por lo tanto, cuentan con los instrumentos necesarios para hacer frente, en su caso, a estos posibles falseamientos de la competencia, por lo que pondrán en vigor las medidas adecuadas, en especial, examinando si la aplicación de la propuesta podría falsear la competencia en los mercados móviles afectados.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE expresa su apoyo a la propuesta de la Comisión, al considerar que la liberalización del uso de la banda de frecuencia de 900 MHz hace necesaria una iniciativa legislativa a nivel comunitario.

4.1.1 Esta propuesta, por una parte, incrementará la competencia en el mercado interior, y por otra, incrementará la cohesión económica, social y territorial de la Unión, al ser posible desplegar redes UMTS en las zonas urbanas, suburbanas y rurales en coexistencia con las redes GSM 900/1800 utilizando unos valores de separación entre portadores adecuados.

4.2 La posibilidad que los Estados miembros puedan utilizar la medidas «ex ante» del marco regulatorio de las comunicaciones electrónicas, llegando a reconsiderar esos derechos de uso y redistribuirlos a fin de combatir los falseamientos de la competencia, acreditan la pertinencia de este tipo de medidas, como ya indicó el CESE cuando se examinó el marco de comunicaciones electrónicas. En aras a la necesaria transparencia, el CESE reitera la necesidad de periodos de información pública previa a la adopción de este tipo de medidas.

4.3 El régimen previsto en la propuesta debe beneficiar a la totalidad del sector de las comunicaciones electrónicas dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos, acelerando la adaptación de la industria a los cambios estructurales y fomentando un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas de toda la Unión, en particular de las pequeñas y medianas empresas.

4.4 Por otra parte, los consumidores deben salir beneficiados por la mayor flexibilidad en la gestión de los recursos espectrales para las comunicaciones electrónicas inalámbricas, por regla general, sobre la base del enfoque WAPECS⁽²⁾, pues este enfoque, como insistía el CESE, sitúa la neutralidad con respecto a la tecnología y a los servicios como objetivos políticos para conseguir una utilización del espectro más flexible y más eficiente.

4.5 Por último, el CESE espera que la aplicación de propuesta contribuya al fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo para hacer posible su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social y el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. DO L 108 de 24.4.2002, p. 21.

⁽²⁾ *Wireless Access Policy for Electronic Communications Services* (política de acceso inalámbrico a los servicios de comunicaciones electrónicas).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas»

COM(2008) 324 final — 2008/0112(CNS)

(2009/C 218/09)

El 16 de julio de 2008, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de enero de 2009 (ponente: Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 170 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité considera que la simplificación planteada en la propuesta de Reglamento es necesaria. No obstante, comprueba que no se trata únicamente de un ejercicio de simplificación, sino que la Comisión introduce cambios en las medidas técnicas establecidas con un propósito armonizador.

1.2 El CESE estima que el ejercicio de armonización que se pretende realizar implica necesariamente modificar algunas de las medidas técnicas y debe en consecuencia estar precedido de evaluaciones científicas, tanto biológicas como socioeconómicas.

1.3 Dado el alto carácter técnico de las medidas contempladas en la propuesta de reglamento, el CESE considera que no debe pronunciarse sobre las propuestas de cambio hasta que no estén efectuadas dichas evaluaciones. Asimismo, estima que la eficacia de las nuevas medidas técnicas debe contrastarse previamente por profesionales pescadores a bordo y en caladero.

1.4 El Comité considera que todas las medidas técnicas deben estar incluidas en este reglamento del Consejo, evitándose así la posibilidad de que algunas de ellas sean incluidas en reglamentos posteriores de la Comisión.

1.5 El CESE apoya plenamente la propuesta de evaluación periódica sobre la eficacia de las medidas técnicas planteada por la Comisión.

2. Introducción

2.1 La propuesta tiene como objetivo simplificar y regionalizar el marco regulador vigente relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas.

2.2 La simplificación contempla la sustitución de los Reglamentos (CE) nº 850/98 del Consejo y nº 2549/2000 del Consejo por la propuesta de reglamento del Consejo actualmente presentada.

2.2.1 El Reglamento (CE) nº 850/98 del Consejo de 30 de marzo de 1998 recoge las normas para la conservación de los

recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos.

2.2.2 El Reglamento (CE) nº 2549/2000 del Consejo de 17 de noviembre de 2000 establece las medidas técnicas suplementarias encaminadas a la recuperación de la población de bacalao en el Mar de Irlanda.

2.2.3 Además, la propuesta afecta a otros cinco Reglamentos: nº 2056/2001, nº 254/2002, nº 494/2002, nº 2015/2006 y nº 40/2008, y previsiblemente afecte al anexo III del Reglamento anual de TAC y cuotas.

2.3 La nueva propuesta de reglamento del Consejo que presenta la Comisión recoge:

2.3.1 La petición efectuada por el Consejo a la Comisión en junio de 2004 de revisión de las medidas técnicas aplicables a la conservación de los recursos pesqueros en el Atlántico y el Mar del Norte, a fin de simplificarlas y de tener en cuenta determinadas características regionales, y

2.3.2 El Plan de acción de la Comisión, refrendado por el Consejo en abril de 2006, para la simplificación de la normativa comunitaria, conforme al cual todas las medidas técnicas esparcidas en distintos reglamentos, incluido el reglamento anual sobre las posibilidades de pesca y los planes de recuperación de determinadas poblaciones, deberán integrarse en un solo reglamento.

2.4 Por todo ello, la propuesta de reglamento del Consejo que presenta la Comisión establece las medidas técnicas aplicables en las zonas del Atlántico nororiental, del Atlántico centro-oriental y de las aguas situadas frente a las costas de los departamentos franceses de Guayana, Martinica, Guadalupe y Reunión bajo la soberanía o jurisdicción exclusiva de Francia. Quedan excluidas de este proyecto de reglamento las medidas técnicas aplicables en el Mar Báltico y el Mar Mediterráneo ya que estas se establecen en el Reglamento (CE) nº 2187/2005 del Consejo para el Mar Báltico y en el Reglamento (CE) nº 1967/2006 para el Mar Mediterráneo.

2.5 La propuesta de reglamento del Consejo se aplicará a la pesca comercial y recreativa, la conservación a bordo, el trasbordo y el desembarque de recursos pesqueros cuando tales actividades sean llevadas a cabo en aguas comunitarias y en las aguas internacionales de las diversas zonas de pesca establecidas en el Océano Atlántico, por buques de pesca comunitarios y por nacionales de los Estados miembros, sin perjuicio de la responsabilidad última del Estado de pabellón.

2.6 El ámbito de aplicación se completa con la aplicación del reglamento al almacenamiento, la exposición o puesta en venta de los productos de la pesca capturados en estas zonas de pesca, así como a la importación de productos de la pesca capturados en cualquier otra zona por buques de pesca de terceros países que no cumplan con el tamaño mínimo de desembarque de los recursos acuáticos vivos establecidos por la propuesta de reglamento del Consejo.

2.7 Además de las medidas técnicas aplicables para la conservación de los recursos pesqueros previstas en el Reglamento (CE) nº 850/98, la propuesta de reglamento del Consejo recoge todos los planes de recuperación y gestión y planes a largo plazo relativos a los recursos pesqueros de interés para la Comunidad, es decir, la mayoría de las especies de bacalao en aguas comunitarias, dos poblaciones de merluza, dos poblaciones de cigalas, dos poblaciones de lenguado y poblaciones de solla y lenguado en el Mar del Norte, por lo que se han modificado o ampliado las condiciones establecidas en el Reglamento (CE) nº 850/98.

3. Consideraciones generales

3.1 El CESE considera que se trata de una propuesta de reglamento eminentemente técnica. El ejercicio de simplificación es necesario, en línea con las medidas aprobadas por el Comité en su dictamen sobre el plan de acción de simplificación de la normativa comunitaria. No obstante, no se trata exclusivamente de una simplificación, sino que la Comisión ya introduce cambios a la normativa actual con un propósito armonizador y prevé tener en cuenta las diferencias regionales estableciendo disposiciones específicas para cada una de las «zonas CCR» (Consejos Consultivos Regionales). Esta regionalización también implicará cambios en la normativa actual.

3.2 La Comisión prevé que esta propuesta de reglamento defina los principios rectores comunes a todas las zonas de pesca y que varios reglamentos posteriores de la Comisión, siguiendo el procedimiento de «comitología», regulen los aspectos puramente técnicos de carácter regional.

3.3 El Comité considera que, si bien es necesario regular las medidas técnicas teniendo en cuenta las especificidades de las distintas regiones de la UE, el enfoque planteado no es el más adecuado, y estima preferible que todas ellas sean contempladas en este reglamento del Consejo, en lugar de que sean incluidas en reglamentos posteriores de la Comisión.

3.4 El CESE considera que, de esta forma, las medidas técnicas se adecuarán mejor al contexto de la nueva política pesquera

común adoptada en 2002, especialmente en lo que atañe a los consejos consultivos regionales (CCR), aprobados por Decisión del Consejo de 19 de julio de 2004, y a la integración de consideraciones medioambientales como la protección de hábitats marinos y la reducción de descartes, medidas todas ellas aplicables de forma específica en una región concreta correspondiente a un determinado Consejo Consultivo Regional (CCR).

3.5 El Comité considera que, previamente a su aprobación y para evitar errores como los del pasado, la eficacia de las nuevas medidas técnicas propuestas se debe contrastar por profesionales pescadores a bordo y en caladero.

3.6 Dada la complejidad del texto y de las medidas técnicas propuestas, el CESE considera que la propuesta de reglamento debería incluir un anexo con gráficos que faciliten su comprensión.

4. Consideraciones particulares

4.1 El articulado de la propuesta de reglamento integra las medidas técnicas, que cubren una amplia gama de objetivos entre los que destaca la protección de los juveniles, fundamentalmente mediante la limitación de su captura a través del aumento de la selectividad de las artes de la pesca o estableciendo vedas o cotos. Otras medidas se destinan a proteger determinadas especies o ecosistemas mediante la restricción del esfuerzo pesquero, imponiendo por ejemplo el cierre de ciertas zonas, y otro gran grupo de medidas van encaminadas a la reducción de los descartes.

4.2 Además de definir el ámbito de aplicación, la propuesta de reglamento recoge todas las disposiciones sobre tamaño mínimo de desembarque para cada una de las especies de recursos acuáticos vivos. Con relación al ámbito de aplicación y a la inclusión de las importaciones, el CESE desea que se aclare qué ocurrirá cuando las tallas mínimas legales de los productos importados sean inferiores a las establecidas en la UE. Para el Comité, lo razonable sería que, en la UE, no se pudiera comercializar productos de la pesca de terceros países con talla inferior a la comunitaria.

4.3 Las artes de pesca son extensamente enumeradas estableciendo para cada una de ellas las dimensiones mínimas en la red y en el copo, la profundidad máxima a la que se pueden calar, así como las prohibiciones de utilización de copos que no tengan los tamaños y la forma indicados, es decir cuando el número de mallas de igual dimensión alrededor de cualquier circunferencia del copo aumente del extremo anterior al posterior, o cuando no estén fabricados con los materiales y grosores permitidos.

4.4 El Comité considera adecuado y necesario el ejercicio de simplificación planteado por la Comisión Europea. No obstante, el CESE estima que la tentativa de armonización que se pretende realizar, implicando modificaciones de algunas de las medidas técnicas, debe estar precedida de evaluaciones científicas, tanto biológicas como socioeconómicas.

4.5 En este sentido, dado el carácter extremadamente técnico de las medidas contempladas en la propuesta de reglamento, el CESE considera que no debe pronunciarse sobre las propuestas de cambio hasta que no estén efectuadas dichas evaluaciones.

4.6 Los recursos acuáticos vivos capturados con una talla inferior a la reglamentaria no podrán conservarse a bordo ni trasbordarse, desembarcarse, transportarse, almacenarse, venderse, exponer ni ponerse en venta, sino que deberán devolverse inmediatamente al mar. El CESE llama la atención de la Comisión Europea sobre el efecto que puede tener esta disposición sobre los descartes. Parece contradictorio que, por un lado, se pretendan prohibir los descartes y, por otro, se prohíba mantener a bordo determinadas capturas.

4.7 Con relación a la norma de la red única, el CESE muestra su preocupación por los efectos que ésta puede ocasionar. La Comisión debería tener en cuenta que, en los casos de pesquerías multiespecíficas donde es necesario utilizar más de una malla, los pescadores tendrán que volver a puerto para cambiar el arte de pesca con más frecuencia que en la actualidad, lo que implicará unos costes de explotación adicionales que afectarán a la ya maltrecha rentabilidad de las flotas.

4.8 La propuesta de reglamento del Consejo establece que cuando la cantidad de pescado capturado que no tenga la talla reglamentaria supere el 10 % de la cantidad total capturada en cada lance, el buque deberá alejarse a una distancia superior a cinco o diez millas náuticas de la zona de pesca inicial, dependiendo de la dimensión de malla admisible para cada especie, y durante todo el lance siguiente deberá mantener una distancia mínima de cinco o diez millas náuticas con respecto a la posición en que haya efectuado el lance anterior.

4.9 El Comité muestra su preocupación por esta medida puesto que la Comisión, al generalizar, no tiene en cuenta las especificidades de las diferentes áreas y pesquerías, pudiendo provocar la aparición de casos de inseguridad jurídica, máxime cuando no se precisa si se trata de capturas objetivo o accesorias. El CESE considera que la puesta en marcha de otro tipo de medidas, como las vedas espacio-temporales, pueden tener efectos más positivos que la propuesta.

4.10 Con el objetivo primordial de proteger el medio ambiente, se prohíbe capturar, conservar a bordo, trasbordar, al-

macenar, desembarcar, vender, exponer o poner en venta organismos marinos capturados con métodos que impliquen el uso de explosivos, sustancias venenosas o soporíferas, corriente eléctrica o cualquier tipo de proyectil. Así mismo queda prohibido efectuar a bordo de un buque de pesca cualquier transformación física o química del pescado para la producción de harina o aceite de pescado, así como el trasbordo de capturas de pescado entre buques para estos fines.

4.11 El CESE muestra su satisfacción por la imposición de estas medidas de protección del medio ambiente que emanan de la aplicación de la nueva política pesquera común del año 2002 e insta a la Comisión a que todas ellas sean aplicadas rigurosamente a la totalidad de la flota pesquera comunitaria.

4.12 El Comité muestra su conformidad con los procedimientos que plantea la Comisión para aprobar medidas urgentes de conservación adoptadas por los Estados miembros que afecten a todos los buques pesqueros comunitarios o medidas aplicables únicamente a buques de pesca que enarbolan su pabellón. No obstante y con el fin de evitar posibles abusos por parte de determinados Estados miembros, se debería permitir la posibilidad de que actores u organismos independientes deban verificar la idoneidad y necesidad de las mismas.

4.13 Asimismo, al CESE le parece oportuno que los Estados miembros y/o los consejos consultivos regionales puedan presentar a la Comisión propuestas sobre cuestiones relativas a la elaboración de planes para reducir o eliminar los descartes en el mar y mejorar la selectividad de las artes de pesca.

4.14 El Comité también aprueba que la propuesta de reglamento del Consejo excluya de su aplicación las actividades de pesca realizadas únicamente con fines científicos, siempre que cuenten con autorización del Estado miembro de pabellón. No obstante, no considera necesario que se admita a bordo un observador del Estado miembro ribereño durante las actividades de pesca de investigación científica en sus aguas.

4.15 Finalmente, se introduce una evaluación que anteriormente no existía sobre la eficacia de las medidas técnicas, que el CESE apoya plenamente. Esta evaluación se efectuará cada cinco años y en base a los datos incluidos en dicho documento la Comisión propondrá al Consejo la totalidad de las modificaciones necesarias que haya que introducir.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

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 relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible»

COM(2008) 397 final

(2009/C 218/10)

El 16 de julio 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 Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de enero de 2009 (Ponente: José María ESPUNY MOYANO).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora positivamente el «Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible» presentado por la Comisión, y que incluye el desarrollo de una serie de medidas nuevas y la modificación de varias disposiciones legislativas. El CESE ha afirmado en anteriores ocasiones su compromiso con el desarrollo sostenible como vía para el desarrollo medioambiental, económico y social en la Unión Europea.

1.2 El Comité desea poner de manifiesto la vulnerabilidad de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas (PYME), en estos momentos de crisis económica y financiera, y la necesidad de garantizar que el Plan de Acción se aplique de un modo tal que potencie la eficiencia y la competitividad empresarial y contribuya al relanzamiento de la economía, al tiempo que se promueve una producción y un consumo sostenibles.

1.3 El Plan de Acción propuesto por la Comisión adolece en cierta medida de indefinición en cuanto a contenidos y alcance, dudas que, sin embargo, deben despejarse cuanto antes para facilitar su aplicación y para la correcta evaluación por los sectores económicos afectados. En este sentido, el CESE pide a la Comisión que el desarrollo de sus planes se lleve a cabo con la debida colaboración de los sectores implicados, y teniendo siempre en consideración criterios científicos y técnicos sólidos, claros y aplicables en la práctica.

1.4 El CESE defiende firmemente, como medida complementaria al esfuerzo que deberán llevar a cabo los sectores económicos, el desarrollo de medidas de apoyo, especialmente en el ámbito del I+D+i, y recuerda que es precisamente en épocas de crisis cuando deben potenciarse estas actividades.

1.5 Es muy importante que la Comisión acepte, en el desarrollo del Plan de Acción, la participación de todos los sectores implicados. En este sentido el CESE quiere expresar su preocupación en torno al foro del comercio al por menor, una iniciativa parcial y rechazable en la medida en que impondría a los suministradores condiciones sin su consentimiento y por la fuerza de la posición en el mercado. Sólo una sustitución del foro del comercio al por menor por una mesa con todos los sectores implicados en pie de igualdad es aceptable y viable.

1.6 En relación con la propuesta de eco-diseño, el CESE quiere llamar la atención sobre el hecho de que los requerimientos medioambientales deben definirse en términos de los objetivos que se pretenden conseguir, más que en las soluciones técnicas que se puedan arbitrar a través del eco-diseño. El desarrollo continuo de las mejoras medioambientales de los productos debe conseguirse a través del análisis de su ciclo de vida, que, a su vez, debe referirse a una serie de indicadores como: emisión de gases de efecto invernadero, consumo de agua, uso de energías no renovables, reducción de la biodiversidad, contaminación del aire y del suelo, etc. Sólo una consideración amplia de todos estos factores, a través de la metodología y el soporte científico adecuado, pueden llevarnos a la solución idónea.

1.7 En materia de etiquetado, el CESE quiere recordar que la etiqueta es un instrumento importante, si bien no es el único medio existente para informar al consumidor, que lo idóneo es la armonización de disposiciones en esta materia para facilitar el cumplimiento de los objetivos, y que determinados sectores como la alimentación tienen ya exigentes requisitos en la materia. El CESE considera que la educación de los consumidores es la mejor manera de lograr que éstos tomen conciencia y puedan escoger con conocimiento de causa y modificar así sus modelos de consumo.

1.8 Por último, el CESE quiere reiterar que todos los esfuerzos que los agentes económicos europeos deban poner en marcha en aplicación del Plan de Acción de la Comisión deben aplicarse a los productos importados, de forma que no se instale un sistema discriminatorio y gravoso para los productores europeos en su propio mercado interior.

2. Resumen de la propuesta de la Comisión

2.1 La Unión Europea ha dado pasos importantes en la búsqueda de los objetivos de crecimiento y empleo establecidos en la Estrategia de Lisboa. Ahora se pretende que estos avances económicos se integren en un marco de sostenibilidad; a juicio de la Comisión, ésta es una necesidad que debe abordarse de manera inmediata.

2.2 De esta forma, la Comisión presenta su estrategia en la Comunicación COM(2008) 397 final, que pretende apoyar una visión integrada a nivel comunitario para el impulso del consumo y la producción sostenible y la promoción de una política industrial sostenible. Esta estrategia complementa las ya existentes en materia de uso de la energía, especialmente el paquete de energía y clima adoptado por la Comisión en 2008.

2.3 El documento de la Comunicación presenta un Plan de Acción que pretende mejorar las características energéticas y medioambientales de los productos y potenciar, a su vez, su utilización por parte de los consumidores. El objetivo último es mejorar el comportamiento medioambiental de los productos durante todo su ciclo de vida, aplicándolo a los productos con mayor posibilidad de reducir el impacto medioambiental. Así, el auténtico desafío consiste, pues, en crear un círculo virtuoso mejorando el comportamiento medioambiental de los productos a través de su ciclo de vida, promoviendo y estimulando la demanda de mejores productos y tecnologías de producción, y ayudando a los consumidores a mejorar su elección a través de un etiquetado más coherente y simplificado, todo ello sin olvidar la mejora de la competitividad de la economía europea.

2.4 Las medidas que acompañan a este Plan de Acción son ocho, como se detallan a continuación.

2.4.1 **Eco-diseño para más productos.** Hasta ahora, la Directiva sobre eco-diseño impone requerimientos mínimos en la materia para productos que usan energía como ordenadores, calefactores, televisores o ventiladores industriales; con este Plan de Acción, la Comisión pretende hacer extensiva la Directiva a los productos relacionados con la energía, que son aquellos que no la consumen durante su uso pero que tienen un impacto indirecto (por ejemplo, ventanas). Junto a estos requerimientos mínimos, la Directiva habrá de definir el *benchmarking* voluntario de comportamiento medioambiental, a conseguir por productos muy respetuosos con el medio ambiente.

2.4.2 **Refuerzo del etiquetado energético y medioambiental.** El etiquetado asegura la transparencia hacia el consu-

midor, al indicar la energía o el comportamiento medioambiental del producto. Por ello, la Comisión propone extender su obligatoriedad a un mayor número de productos, incluyendo productos que usan energía y productos relacionados con la energía. Por un lado, se ampliará la lista de productos sometidos a la Directiva 92/75/EC sobre etiquetado de energía, que actualmente obliga a indicar el consumo energético de electrodomésticos, a otros como las ventanas, para indicar su capacidad de aislamiento. Por otro lado, el sistema voluntario de eco-etiquetado actual, que premia a los productos más respetuosos con el medio ambiente, será objeto de simplificación y su aplicación se extenderá a servicios y productos como los de alimentación y bebidas.

2.4.3 **Incentivos.** El Plan de Acción propone que sólo los productos que alcancen un cierto nivel de energía y comportamiento medioambiental puedan recibir incentivos y ser adquiridos por los Estados miembros y las instituciones comunitarias, siguiendo una identificación por clases de etiquetado cuando éste sea obligatorio y quedando para el Estado miembro la decisión de cuándo y cómo asignar los incentivos.

2.4.4 **Promoción de licitaciones públicas verdes.** Las autoridades públicas gastan el 16 % del PIB de la Unión en la compra de bienes y servicios. La adquisición de productos y servicios verdes podría enviar unas claras señales al mercado y estimular su demanda. Por estos motivos, la Comisión propone una nueva Comunicación de licitaciones públicas verdes que guíen a las autoridades públicas en este objetivo y que contengan criterios comunes, objetivos y especificaciones técnicas de los concursos.

2.4.5 **Datos y metodología consistentes.** Se entiende que sólo sobre esta base puede analizarse el desempeño medioambiental de los productos, su penetración en los mercados y el seguimiento de los progresos.

2.4.6 **Trabajo con los minoristas y los consumidores.** Se creará un foro del comercio al por menor para promocionar la compra de productos más sostenibles, reducir la huella medioambiental de la distribución y su cadena de aprovisionamiento y mejorar la información al consumidor.

2.4.7 **Apoyo a la eficiencia en el uso de recursos, a la eco-innovación y a la mejora del potencial medioambiental de la industria.** Entendiendo la eficiencia en el uso de recursos como la creación de más valor con menos recursos, la Comisión propone confirmar los esfuerzos actuales a través de actuaciones de seguimiento, promoción y *benchmarking*. Otro tanto se hará en cuanto a eco-innovación para impulsar su importancia en la política europea de innovación. Así mismo, la Comisión propone establecer un sistema europeo de verificación de la tecnología medioambiental, de carácter voluntario y con apoyo público, que permita dar confianza a las nuevas tecnologías que vayan apareciendo en el mercado. En fin, la Comisión propone reconsiderar el actual esquema de gestión y auditoría medioambientales de la UE (EMAS) para ayudar a las empresas a optimizar procesos y mejorar el uso de sus recursos. Se trata de aumentar la participación de las empresas y reducir sus costes para las PYME.

2.4.8 **Acciones globales.** La Comisión extiende sus aspiraciones al ámbito internacional, incluyendo en su propuesta la promoción de acuerdos sectoriales en la negociación internacional sobre el clima, la promoción y colaboración en materia de buenas prácticas, y el impulso del comercio internacional de bienes y servicios.

2.5 Todos estos objetivos que se detallan en el Plan de Acción vienen acompañados de tres propuestas legislativas:

- para la extensión de la Directiva de eco-diseño,
- para la revisión del Reglamento de eco-etiquetado y
- para la revisión del Reglamento EMAS,

así como una Comunicación sobre contratación pública verde.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE valora muy positivamente esta ambiciosa iniciativa de la Comisión Europea que supone un paso adelante para conseguir un modelo comunitario de sostenibilidad, y recuerda que la sostenibilidad del modelo comunitario ya ha sido objeto de diferentes estudios y dictámenes por parte de esta institución, entre los que cabe destacar:

- Informe de situación bienal sobre la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible ⁽¹⁾
- Impacto de las normas medioambientales europeas en las transformaciones industriales ⁽²⁾
- La producción ecológica ⁽³⁾.

3.2 El concepto de sostenibilidad requiere la integración de tres pilares básicos: el medioambiental, el social y el económico. El CESE apoya el objetivo del Plan de Acción de mejorar el impacto medioambiental de los productos a lo largo de su ciclo de vida, pero, a su vez, recuerda que los otros pilares –social y económico– no deben quedar relegados si realmente queremos contribuir a la sostenibilidad del modelo.

3.3 El contexto actual

3.3.1 La Comisión, tras años de análisis internos, decide en julio de 2008 lanzar esta Comunicación sobre el consumo y la producción sostenibles y el Plan de Acción para una política industrial sostenible.

3.3.2 Se trata, sin duda, de un reto excepcional para la economía industrial europea y de un nuevo modelo de producción

y consumo en busca de la sostenibilidad. La valentía de la propuesta no debe, sin embargo, llevarnos a ocultar el momento en que se plantea el desarrollo de la estrategia y la adopción de las medidas legislativas que le acompañan. Todas las economías del mundo pasan por un periodo de crisis financiera contra la que se están adoptando medidas –nacionales, comunitarias y multilaterales–, aunque éstas habrán de tardar aún tiempo en surtir efecto.

3.3.3 En estas circunstancias delicadas y en curso de resolución, el Comité quiere hacer una llamada de atención a los legisladores sobre los posibles efectos que este paquete de medidas puede tener sobre la economía real a la que va dirigida: industria y consumidores. Sin perder de vista sus loables objetivos, realizables a medio plazo, la propuesta debe ser sensible a corto plazo y no crear incertidumbres o añadir cargas innecesarias a la economía industrial.

3.4 Un aspecto clave de una iniciativa de tal envergadura es la claridad y el detalle con que se transmiten los mensajes; en este sentido, es deseable un esfuerzo por parte de la Comisión en identificar más claramente cuáles son los sectores económicos afectados por esta propuesta y en qué ámbitos concretos. En fin, el CESE quiere subrayar que el Plan de Acción de la Comisión no presta suficiente atención a la metodología y base científica que debe llevarnos a un sistema común de análisis de impacto y evitar la proliferación de esquemas que cuestionan los principios del mercado interior y confunden al consumidor.

3.5 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de apoyar con incentivos generosos el esfuerzo que las empresas habrán de llevar a cabo para adaptarse a las nuevas circunstancias. De esta forma, al igual que con el principio «el que contamina paga», se ayuda a los que velan por la mejora del medio ambiente y, especialmente, la producción y el consumo sostenibles.

3.6 Si, en efecto, este Plan de Acción propuesto por la Comisión ha de implicar esfuerzos importantes de adaptación y mejora por parte de los productores europeos, el CESE quiere llamar la atención sobre la necesidad de prever un cumplimiento sin excepciones de las nuevas obligaciones que se impongan. La Comisión debe, por tanto, disponer que tanto los productos importados como los europeos tengan el mismo tratamiento en el mercado comunitario, para evitar situaciones de discriminación y agravio comparativo que penalizarían injustamente al productor europeo. El Comité, por tanto, considera necesario un análisis previo y cuidadoso desde el punto de vista del mercado interior, y que, además, tenga como objetivo velar por la plena equiparación de tratamiento entre los productos comunitarios y los productos procedentes de terceros países.

3.7 Uno de los aspectos clave del Plan de Acción es el foro del comercio al por menor. Aunque el Comité apoya el objetivo que se persigue (conseguir un uso sostenible de recursos naturales limitados), se considera que organizar un foro de trabajo liderado por la distribución no es el mejor medio de conseguirlo.

⁽¹⁾ Ponente: RIBBE; DO C 256 de 27 de octubre de 2007.

⁽²⁾ Ponente: PEZZINI; DO C 120 de 16 de mayo de 2008.

⁽³⁾ Ponente: DARMANIN; DO C 224 de 30 de agosto de 2008.

3.7.1 De esta forma, considerando la actual situación del mercado (los minoristas son pocos pero con mucha fuerza, mientras que los productores cuentan con un gran número de pequeñas y medianas empresas), sólo se consigue presionar a los proveedores y discriminar entre los productos. A fin de garantizar un funcionamiento correcto y equilibrado del foro del comercio al por menor, sería más lógico definir sus métodos de trabajo: el foro debería reunir a todas las partes de la cadena de suministro implicadas (productores, distribuidores, logística, consumidores y mundo académico) en pie de igualdad para asegurar que colaborarán en la aportación de soluciones.

3.7.2 La plataforma debería, además, promover medidas voluntarias que aborden áreas como métodos de medición y medidas de mejora en consumo sostenible a lo largo de toda la cadena.

3.8 En relación con la Directiva sobre diseño ecológico, el CESE expresa su preocupación por la imprecisión de la definición «productos relacionados con la energía». Se debería indicar claramente qué se entiende por productos relacionados con la energía y cuáles son exactamente los productos que estarán bajo el alcance de la propuesta, pues es la única forma de contar con un mínimo de seguridad jurídica en la cadena económica.

3.9 El Plan de Acción de la Comisión prevé nuevas disposiciones en materia de etiquetado. A este respecto, el CESE quiere señalar que debería mejorarse el fomento del etiquetado medioambiental para que las empresas lo utilicen en mayor medida. En este aspecto, el CESE quiere llamar la atención sobre la

idoneidad de normalizar las disposiciones en materia de etiquetado para ayudar a facilitar el cumplimiento de los objetivos previstos.

3.9.1 Además, algunos sectores como alimentación y bebidas tienen ya exigentes requisitos de etiquetado por las características de sus productos con reglamentaciones específicas.

3.9.2 Como en otras ocasiones, el Comité recuerda que existen otras vías de información al consumidor (páginas web, teléfonos gratuitos) que son igualmente válidas a los efectos que propone la Comisión. Será necesario llevar a cabo un trabajo de análisis, tanto de fondo como de forma, sobre el etiquetado de los productos. También debe impulsarse la normalización de los datos que figuran sobre las etiquetas y el marcado de los productos, ya que ello puede favorecer los intercambios, ayudar al consumidor y aportar ventajas al propio productor. No obstante y en términos más generales, el CESE considera que la educación de los consumidores es la mejor manera de lograr que éstos tomen conciencia y puedan escoger con conocimiento de causa y modificar así sus modelos de consumo.

3.10 El CESE echa en falta un apoyo más decidido por parte de la Comisión a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), como medida de apoyo y soporte de su Plan de Acción. Es especialmente en tiempos de crisis cuando hay que mantener el esfuerzo investigador, y por ello pide que se potencien las actividades de I+D+i en todos los campos relacionados con la producción y el consumo sostenibles.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un sistema de etiqueta ecológica comunitaria»

COM(2008) 401 final — 2008/0152 (COD)

(2009/C 218/11)

El 11 de septiembre de 2008, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 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 relativo a un sistema de etiqueta ecológica comunitaria»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de enero de 2009 (ponente: Sylvia GAUCI).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 157 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La etiqueta ecológica comunitaria debería seguir siendo un instrumento voluntario. El carácter voluntario del sistema le permite establecer criterios elevados y ambiciosos con vistas a la promoción de productos y servicios respetuosos del medio ambiente.

1.2 El Comité insiste en la necesidad de mejorar la administración del sistema, permitiendo que funcione con una gestión de tipo más comercial.

1.3 El Comité está de acuerdo con la Comisión en que el número de categorías de productos y de titulares de licencias debe aumentar sustancialmente.

1.4 El Comité considera que una etiqueta ecológica para todos los productos alimenticios, frescos y transformados, constituiría el primer paso hacia una verdadera «ecologización» de la cadena del suministro. No obstante, el Comité considera que la etiqueta ecológica para productos alimenticios sólo puede concederse si se tiene en cuenta el ciclo vital completo del producto. De la propuesta no se desprende claramente qué tipo de productos alimenticios se propone la Comisión incluir en el Reglamento.

1.5 El Comité considera que el envasado sólo se debería incluir entre los criterios de la etiqueta ecológica cuando ello sea pertinente para dicho grupo de productos.

2. Introducción

2.1 En julio de 2008 la Comisión publicó una Propuesta de Reglamento relativo a un sistema de etiqueta ecológica comunitaria. La propuesta tiene por objeto sustituir al Reglamento (CE) nº 1980/2000 de 17 de julio de 2000, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica.

2.2 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ya ha abordado en el pasado esta cuestión. El Comité manifestó su punto de vista sobre la propuesta original ⁽¹⁾ y también ha realizado numerosas propuestas sobre el futuro del sistema en el marco de otros dictámenes recientes ⁽²⁾.

2.3 Para la elaboración del presente dictamen también se han tomado en consideración diferentes opiniones de los órganos competentes, diversos grupos de interés europeos y las empresas que participan en el sistema. En concreto, el CESE ha contado con las aportaciones de los representantes de diferentes empresas, ONG de defensa del medio ambiente y organizaciones de consumidores, que realizaron una serie de presentaciones en el marco de la audiencia organizada en la sede del Comité.

3. Observaciones generales

3.1 El estado del medio ambiente suscita preocupaciones cada vez más graves.

Las modernas pautas de producción y consumo han contribuido al aumento de la demanda de energía y recursos que se utilizan de forma no sostenible, lo que pone en peligro el objetivo de reducir el impacto negativo de la actividad humana en el medio ambiente, la salud y los recursos naturales.

3.2 Por consiguiente, las economías actuales afrontan el enorme desafío de conciliar la sostenibilidad medioambiental con el crecimiento económico y el bienestar para corregir los errores cometidos en el pasado.

⁽¹⁾ DO C 296, de 29.9.1997, p. 77.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La producción ecológica», DO C 224 de 30 de agosto de 2008, p. 1.

3.3 La crisis financiera que acusan las economías de todo el mundo no debe ahogar los esfuerzos realizados para mitigar el impacto del cambio climático y para proteger el medio ambiente. Por el contrario, la «ecologización» de la cadena de producción debería considerarse como un primer paso para aplicar ésta progresivamente a todos los sectores industriales.

3.4 En este contexto, un consumo y una producción sostenibles refuerzan las posibilidades de las empresas de transformar los retos medioambientales en oportunidades económicas y ofrecen una mejor solución a los consumidores.

3.5 El reto consiste en mejorar el comportamiento general de los productos en términos medioambientales a lo largo de todo su ciclo de vida, promover la demanda de mejores productos y tecnologías de producción y ayudar a los consumidores a elegir estando bien informados.

3.6 Por consiguiente, el Comité apoya una etiqueta ecológica multicriterios acreditada por terceros, basada en un enfoque del ciclo de vida ⁽¹⁾ que pueda constituir un elemento importante de esos instrumentos políticos ⁽²⁾.

3.7 El Comité se manifiesta completamente a favor de iniciativas dirigidas a desarrollar una política comunitaria en materia de producción y consumo sostenible, plenamente integrada en las demás políticas comunitarias, con vistas a desarrollar un «mercado ecológico» para garantizar que los productos y servicios se ajustan a unas definiciones comunes inequívocas y se encuentran disponibles en todos los Estados miembros.

3.8 La experiencia adquirida durante el uso del sistema de la etiqueta ecológica justifica la modificación del Reglamento en vigor.

Las deficiencias actuales del sistema actual se pueden resumir como sigue:

i. Lenta evolución del sistema;

⁽¹⁾ El concepto del ciclo de vida es el proceso que consiste en tener en cuenta, en la medida de lo posible, todos los recursos consumidos y todas las implicaciones ambientales y sanitarias asociadas al ciclo de vida de un producto (bien o servicio) en relación, por ejemplo, con la extracción de recursos, la producción, el uso, el transporte, el reciclado y el tratamiento y la eliminación de residuos. Ese proceso contribuye a evitar el «desplazamiento de cargas», es decir, de impactos o consumo de recursos entre las etapas del ciclo de vida, zonas geográficas y ámbitos ambiental y sanitario, como el cambio climático, la contaminación estival, las lluvias ácidas o el agotamiento de los recursos. La evaluación del ciclo de vida es el método cuantitativo normalizado para la recopilación y evaluación de las entradas, salidas e impactos ambientales potenciales de un sistema de productos a lo largo de su ciclo de vida (ISO 14040 ff).

⁽²⁾ La importancia de un sistema de etiqueta ecológica ya se puso de manifiesto en anteriores documentos estratégicos, como la Comunicación de la Comisión sobre la Política de Productos Integrada y el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

ii. Escaso conocimiento de la etiqueta;

iii. Lenta integración del sistema en la industria;

iv. Proceso excesivamente burocrático para el establecimiento de criterios y la gestión;

v. Productos y servicios con impactos medioambientales significativos y enorme necesidad de mejora no incluidos en las categorías de productos actuales;

vi. Diferencias en las condiciones de mercado existentes en los diversos Estados miembros de la UE;

vii. Proliferación de otros sistemas de etiquetas ecológicas.

El Comité indica su punto de vista sobre las deficiencias señaladas en el apartado «observaciones específicas», en el que comenta las medidas propuestas por la Comisión para mejorar el sistema.

3.9 Por último, el éxito de la aplicación del sistema de etiqueta ecológica comunitaria también reviste una enorme importancia, ya que constituye el único instrumento político voluntario relativo a los productos e impulsado por la demanda existente para la promoción de la sostenibilidad.

4. Observaciones específicas

4.1 La etiqueta ecológica comunitaria es un instrumento voluntario y debería seguir siéndolo. El carácter voluntario del sistema le permite establecer criterios normalizados de gran calidad enormemente exigentes con vistas a la promoción de productos y servicios respetuosos con el medio ambiente, por oposición a los productos y servicios que no toman en consideración la necesidad de reducir su impacto medioambiental.

La etiqueta ecológica tiene por objeto proporcionar a los consumidores finales información específica sobre la repercusión ambiental del producto final para que puedan elegir con facilidad y conocimiento de causa. No obstante, el Comité subraya que la etiqueta ecológica no debería convertirse ni debería utilizarse como pretexto para erigir nuevas barreras al comercio entre productos con las mismas funciones y comportamientos.

4.2 El Comité insiste en la necesidad de mejorar la gestión del sistema. Los procesos burocráticos inherentes al sistema habrán de racionalizarse para permitir una gestión de tipo más comercial.

En otras palabras, se deberá determinar «quién se encargará de hacer qué» de forma más inequívoca.

4.3 En la medida de lo posible, las autoridades nacionales deberían encargarse principalmente de la correcta aplicación del Reglamento y la vigilancia del mercado con arreglo a la propuesta de la Comisión.

4.4 Los trámites burocráticos relativos al desarrollo de criterios para las diferentes categorías de productos y los procesos de solicitud deben aligerarse, pero manteniendo a la vez un nivel de ambición elevado.

Por otra parte, los criterios en relación con la etiqueta ecológica también deberían garantizar que los productos que han recibido la Flor europea no sean perjudiciales para la salud, la seguridad, o cualquier otro aspecto social.

4.5 El Comité insta a la transparencia de los criterios y la uniformidad de los requisitos mínimos en todo el mercado interior en lo que se refiere a los sistemas de etiquetado para los productos ecológicos, con vistas a garantizar la imparcialidad de las decisiones de los consumidores en relación con los productos ecológicos, unos controles uniformes en toda la UE y el respeto del principio de la libre circulación para los productos auténticamente ecológicos. La etiqueta ecológica europea (la Flor europea) debería publicitarse en mayor medida y coexistir con los diferentes sistemas de etiquetado nacionales y sectoriales, en la medida en que dichas etiquetas se asienten sobre una base científica fiable y estén en consonancia con el resto del marco normativo comunitario.

4.6 Por otra parte, los criterios sobre las sustancias se deberían basar en la evaluación de riesgos.

Un simple listado de sustancias y preparados químicos preferentes o no deseados clasificados únicamente sobre la base de su peligrosidad, sin ninguna referencia científica o jurídica, crea muy a menudo situaciones confusas y discriminatorias. Por consiguiente, cabe preguntarse si criterios como la calificación de «sustancia peligrosa» deberían realmente figurar en una etiqueta ecológica, ya que este tipo de etiqueta no puede sustituir a la legislación comunitaria aplicable en este ámbito, como la Directiva 67/548/CEE⁽¹⁾.

4.7 Por otra parte, el Comité cree que las consideraciones locales influyen en alguna medida en los criterios generales. No siempre resulta cierto que los criterios actuales, en el marco de una etiqueta ecológica específica y definidos a escala europea o nacional, son los únicos que conducen al menor impacto ambiental en una determinada situación local.

Por ejemplo, el uso del agua puede tener mayores repercusiones en la Europa meridional que en la septentrional.

⁽¹⁾ Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas.

Por consiguiente, el Comité apoya el desarrollo de criterios que no estén sujetos a variaciones de impacto significativas a escala local.

4.8 Asimismo, los documentos que recogen los criterios deben ser más fáciles de utilizar y ajustarse a un modelo normalizado. Por consiguiente, el Comité considera que la Comisión Europea debería introducir un modelo para elaborar documentos normalizados y más fáciles de utilizar, con vistas a que las empresas y organismos responsables de la contratación pública ahorren tiempo y recursos al elaborar las necesarias especificaciones con arreglo a los criterios de la etiqueta ecológica.

4.9 La Comisión afirma que el número de categorías de productos y de titulares de licencias debe aumentar sustancialmente y centrarse en los ámbitos con mayor impacto ambiental y donde existen mayores posibilidades de mejora.

Aunque en principio el Comité acoge con satisfacción esta idea, el ámbito de aplicación de la etiqueta ecológica no debería ampliarse indefinidamente.

4.9.1 Muchas industrias europeas se han sentido obligadas a ofrecer a las partes interesadas la necesaria información relativa al impacto medioambiental. La presión necesaria para ello ha sido ejercida por la UE y los Estados miembros y se expresa en el deseo de que los productos lleven algún tipo de marca o al menos ofrezcan alguna indicación relativa a sus garantías ambientales. Tales industrias responden a una mayor sensibilización y a la demanda de información medioambiental por parte de los usuarios profesionales y los consumidores. El concepto de etiqueta ecológica⁽²⁾ resulta ciertamente adecuado para aquellos mercados en que normalmente se da por supuesto que los consumidores no están informados ni son usuarios expertos y donde los productos en competencia se encuentran bien definidos.

4.10 El logro de un mayor grado de éxito de la etiqueta ecológica dependerá, sobre todo, de la existencia de un presupuesto sustancialmente mayor para publicitarla y contribuir a difundir la información necesaria tanto entre las empresas como entre los consumidores.

4.10.1 Como se menciona más arriba, el sistema de etiqueta ecológica se ve afectado por el escaso conocimiento que los consumidores tienen del mismo.

El consumidor medio no sabe de la existencia de tal sistema, o bien no está lo suficientemente informado acerca de los criterios para su concesión. Por consiguiente, hacen falta campañas informativas que inviten adecuadamente a los consumidores a elegir productos respetuosos con el medio ambiente.

⁽²⁾ La etiqueta ecológica europea es una etiqueta ecológica de tipo I. Una etiqueta ecológica ISO de tipo I respeta los requisitos de la norma ISO 14024.

4.10.2 Por otra parte, también se debe informar convenientemente a las empresas acerca de las ventajas derivadas del uso de la etiqueta ecológica. De este modo se estaría reforzando el sistema y las empresas podrían ahorrar tiempo y recursos, pues no se verían obligadas a buscar información acerca de la concesión de la etiqueta.

4.11 No obstante, el Comité considera que, a la luz del escaso tiempo transcurrido desde que el Reglamento entró en vigor, no se debería juzgar negativamente el desarrollo del número de criterios elaborados por categorías de productos adoptados hasta la fecha ni el número de etiquetas ecológicas concedidas. El «Ángel azul» alemán (1977) y el «Cisne nórdico» (1989), hoy firmemente establecidos en sus respectivos mercados de origen y también en alguna medida fuera de ellos, se enfrentaron inicialmente a obstáculos y barreras similares. Ambas etiquetas tuvieron también unos comienzos difíciles.

4.12 El Comité está convencido de que, dadas las implicaciones en términos de barreras comerciales de los sistemas nacionales, el futuro del etiquetado ecológico depende del refuerzo del sistema comunitario. Para lograrlo, se debería realizar un esfuerzo por armonizar en la mayor medida posible los criterios de los sistemas de etiquetado ecológico nacionales.

5. Algunas observaciones sobre los artículos del proyecto de Reglamento

5.1 En lo que se refiere al procedimiento de evaluación en sí, el Comité considera que el artículo 7, apartado 2, que propone un «procedimiento abreviado de elaboración de criterios», podría permitir un acceso al sistema comunitario subrepticio y menos exigente. En este sentido, cabe destacar la importancia de garantizar a las partes interesadas la aplicación de las mismas normas estrictas en materia de transparencia y consulta.

5.2 Los productos alimenticios y los productos farmacéuticos y sanitarios se excluyen del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 1980/2000 en vigor para evitar posibles conflictos con la legislación comunitaria en materia de productos alimentarios, que regula, entre otras cosas, aspectos como la seguridad y la higiene de los alimentos y el etiquetado de los productos alimenticios.

5.3 Actualmente, la Comisión propone ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento sobre la etiqueta ecológica a un conjunto limitado de productos alimenticios, a saber, los alimentos transformados y los productos de la pesca y la acuicultura. De esta manera, la mayor parte de los productos alimenticios quedaría excluida ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Artículo 2 (Ámbito de aplicación): «Por lo que respecta a los productos alimenticios definidos en el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, solo se aplicará a los productos alimenticios transformados y a los productos de la pesca y la acuicultura.»

5.4 Por otra parte, el artículo 7, apartado 3, y el artículo 9, apartado 10, establecen que, en relación con los productos alimenticios transformados, la etiqueta ecológica «se refiere únicamente al comportamiento ambiental del producto en materia de transformación, transporte o envasado». En otras palabras, la evaluación ambiental relativa a tales productos alimenticios se limita a unas pocas fases de su ciclo de vida, a saber, la transformación, el transporte y el envasado.

5.5 El Comité manifiesta su desacuerdo en relación con esta propuesta fragmentada de la Comisión por dos motivos.

5.5.1 En primer lugar, el Comité manifiesta su preocupación por que este incumplimiento del principio del ciclo de vida, fundamental en la legislación sobre la etiqueta ecológica comunitaria, así como en relación con todas las normas internacionales en materia de evaluación del ciclo de vida, desemboque en una evaluación de impacto parcial de los productos y, por ende, en una información errónea a los consumidores.

Numerosos estudios científicos, incluida una serie de estudios EIPRO (impacto ambiental de los productos) e IMPRO (mejora ambiental de los productos) realizados para la Comisión Europea, muestran que la principal fuente de preocupación por el impacto ambiental de los productos alimenticios se encuentra tanto en la fase de producción agrícola como en la fase del consumo.

Por consiguiente, cabe cuestionar los motivos de la exclusión de la evaluación de estas fases del ciclo de vida tan significativas.

5.5.2 En segundo lugar, no se comprende del todo por qué los productos alimenticios transformados entrarían dentro del ámbito de aplicación del sistema de etiqueta comunitaria revisado, mientras que los productos frescos quedarían excluidos.

5.5.3 El Comité teme que se confunda a los consumidores y que este tipo de información inconexa e incoherente sobre los productos alimenticios pueda inducirles a error.

5.5.4 El Comité considera que una etiqueta ecológica para todos los productos alimenticios, frescos y transformados, constituiría el primer paso hacia una verdadera «ecologización» de la cadena del suministro. La producción de alimentos deja una profunda huella medioambiental que los criterios de la etiqueta ecológica pueden contribuir a mitigar.

Por otra parte, desde el punto de vista comercial, una etiqueta ecológica para los productos alimenticios contribuiría a facilitar la libre circulación de los productos portadores de tal etiqueta. En efecto, las empresas multinacionales que cumplan los criterios de la etiqueta ecológica comunitaria podrán comercializar sus productos sin tener que vencer la resistencia de las etiquetas ecológicas locales que coexisten con la Flor europea. La etiqueta ecológica europea ofrecerá una garantía adecuada del comportamiento medioambiental de un producto alimenticio que no cuestionará las preferencias locales al tiempo que promueve un bajo nivel de impacto ambiental en toda la UE.

5.5.5 De la propuesta no se desprende claramente qué tipo de productos alimenticios se propone incluir la Comisión en el Reglamento. Las referencias al artículo 2, apartado 2 del Reglamento 178/2002 no aclaran la cuestión, dado que en él no se define qué son los productos alimenticios transformados. Las definiciones sobre productos alimenticios transformados y sin transformar se encuentran en el Reglamento 852/2004, así como en el Reglamento 853/2004. Por otra parte, no está claro lo que se entiende por «productos de la pesca y la acuicultura».

Existe el grave riesgo de que la credibilidad de la etiqueta ecológica se vea reducida con esta propuesta; por tanto, no se puede recomendar que los productos alimenticios se incluyan en la forma propuesta por el actual proyecto.

5.5.6 Establecer una relación entre el Reglamento sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y el Reglamento relativo a un sistema de etiqueta ecológica comunitaria parece fuera de lugar. Tal como se refleja en el apartado 10 del

artículo 9, inducirá a error a los consumidores en lugar de ayudarles a realizar una elección ecológica y razonable. Existe un riesgo real de que la credibilidad de ambas marcas se vea reducida. No tiene ningún sentido, por ejemplo, que un determinado producto pueda etiquetarse con 1) una marca ecológica y además la etiqueta ecológica de la Flor; o bien 2) la marca ecológica; o bien 3) la etiqueta ecológica de la Flor y, además, una información complementaria en la que se explica que la etiqueta ecológica solo se refiere a la transformación, el transporte y el envasado.

5.5.7 Del artículo 6, apartado 4, se deduce que en la definición de criterios sobre la etiqueta ecológica se concede importancia al medio ambiente, incluidos los aspectos de la salud y la seguridad. Resulta esencial aclarar lo que se entiende por salud en este reglamento. Cuando se trata de productos alimenticios se plantea toda una serie de problemas referentes a la salud y la nutrición, sobre los cuales se hace necesario adoptar una postura concreta, en especial, acerca de la cuestión de cómo organizar la comunicación con los consumidores.

Todos estos problemas deben resolverse antes de tomar una postura sobre si los productos alimenticios se pueden incluir en la etiqueta ecológica europea y, en tal caso, de qué modo.

5.5.8 En este contexto, el Comité cree que el envasado sólo se debería incluir entre los criterios de la etiqueta ecológica cuando ello sea pertinente para dicho grupo de productos: el envasado no se debería considerar un «producto», ya que no puede evaluarse de forma separada del producto que contiene.

Bruselas, 26 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al comercio de productos derivados de la foca»

COM(2008) 469 final — 2008/0160(COD)

(2009/C 218/12)

El 25 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 251 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 relativo al comercio de productos derivados de la foca»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de enero de 2009 (ponente: Pedro NARRO).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 26 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 95 votos a favor, 59 en contra y 30 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea de proceder a regular de forma armonizada el comercio de los productos derivados de las focas. La situación actual de esta actividad no es sostenible y es oportuno promover cambios sustantivos a escala internacional.

1.2 Este Comité, ante la ausencia de una base jurídica específica en el Tratado para abordar las cuestiones de bienestar animal, estima acertada la elección del artículo 95 del TCE «fragmentación del mercado interior» para intervenir legislativamente en esta materia. La jurisprudencia comunitaria avala la legitimidad de esta decisión.

1.3 El Comité propone un aplazamiento de la entrada en vigor del sistema de excepciones y sugiere a la Comisión que presente un informe detallado en 2012 sobre la evolución de las legislaciones en materia de caza de focas que sirva de base para la eventual concesión de excepciones a partir de 2012.

1.4 Durante los tres primeros años de aplicación del nuevo régimen la prohibición debería ser absoluta, con la única excepción de la caza practicada por el pueblo esquimal Inuit con una finalidad de subsistencia.

1.5 Para garantizar la viabilidad de las medidas incluidas en la propuesta legislativa es imperativo que la Comisión pueda articular sistemas de control efectivos. La actividad de control no puede gestionarse de forma exclusiva por el Estado solicitante de una excepción. La Comisión debe velar por la correcta aplicación sobre el terreno de lo estipulado en las correspondientes disposiciones legislativas.

1.6 El Comité solicita a la Comisión que elabore los estudios oportunos para determinar los efectos que el cambio climático puede producir en la conservación de la especie.

2. Introducción

2.1 El grupo de animales conocido como pinnípedos engloba a un total de 33 especies de focas, leones marinos, osos marinos, elefantes marinos y morsas. Son mamíferos de tamaño variable que se reúnen en grandes grupos para reproducirse ya sea sobre la tierra o el hielo.

2.2 Aunque las organizaciones ecologistas⁽¹⁾ empiezan a alertar de una fuerte reducción de la población de focas debido entre otros factores a los efectos del cambio climático, las organizaciones de cazadores y los gobiernos de los Estados donde se reproducen las focas niegan cualquier problema de conservación de la especie, resaltando los cerca de 15 millones de focas susceptibles de caza. En los últimos años el debate sobre la caza de focas se ha centrado en cuestiones de bienestar animal, dejando en segundo lugar los aspectos relacionados con la conservación de la especie. La UE cuenta con una legislación específica sobre conservación de las focas⁽²⁾.

2.3 La caza comercial de focas se produce en Canadá, Groenlandia, Namibia, Noruega y Rusia. Todos estos países han desarrollado diferentes legislaciones para regular la práctica de la caza de focas. La ausencia de datos fiables sobre la población de focas y el número de especímenes sacrificados anualmente ha sido reconocida por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESAs). Atendiendo a los datos suministrados por las autoridades de cada Estado, el principal país donde se produce la caza de focas es Canadá, con cerca de 300 000 especímenes sacrificados anualmente. Según datos del Gobierno

⁽¹⁾ IFAW Technical Briefing 2008/01.

⁽²⁾ Directiva 92/43 de 21 de mayo de 1992.

canadiense ⁽¹⁾ se cazaron 275 000 focas durante 2008, con un total de 17 000 licencias concedidas. A gran distancia de Canadá destacan Groenlandia ⁽²⁾ y Namibia ⁽³⁾ con 160 000 y 80 000 especímenes sacrificados anualmente.

2.4 En la Unión Europea se produce la matanza y despellejamiento de focas en dos Estados: Finlandia y Suecia. En el Reino Unido (Escocia) se fabrican productos derivados de focas. En el territorio de la Comunidad esta actividad no tiene una dimensión comercial como ocurre en Noruega o Canadá, sino que tiene una doble finalidad recreativa y de control de la población piscívora.

2.5 Las focas son sacrificadas para utilizar sus pieles para abrigos, su grasa para aceites, la carne para comida de animales y sus genitales, cada vez más apreciados en el continente asiático, para la fabricación de afrodisíacos.

2.6 Existen diferentes formas de matar a las focas. Los instrumentos más habituales son los rifles y el *hakapik* (una especie de pico terminado en forma de martillo). Este tipo de arpón, denominado *hakapik*, es un instrumento en apariencia primitivo y rústico pero se considera por los científicos como el método más eficaz para aturdir y matar rápidamente a una foca.

2.7 La AESA señaló en su dictamen científico ⁽⁴⁾ publicado en 2007 que «es posible matar las focas de forma rápida y eficaz sin causarles dolor o angustias innecesarias». Sin embargo, reconoce que en la práctica no siempre se produce un sacrificio compasivo y eficaz. Las diversas legislaciones nacionales se encargan de regular las dimensiones y las formas de usar el *hakapik*, así como el calibre de los rifles y la velocidad de la bala.

3. Resumen de la propuesta de la Comisión

3.1 El 26 de septiembre de 2006 el Parlamento Europeo adoptó una declaración ⁽⁵⁾ en la que solicitaba a la Comisión Europea la elaboración de propuestas legislativas con objeto de regular la importación, exportación y la venta de productos procedentes de dos tipos de focas; la foca rayada y la foca de capucha. Asimismo, en la declaración se pedía un tratamiento específico para la caza tradicional de focas practicada por la comunidad Inuit.

3.2 La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó una recomendación sobre la caza de focas en la cual se instaba a sus miembros a prohibir aquellas formas de caza crueles que no garantizan una muerte instantánea del animal.

3.3 En los últimos años Bélgica, los Países Bajos y Eslovenia han elaborado normas nacionales con objeto de prohibir la fabricación y comercialización de productos derivados de la foca. Otros países de la UE han decidido también regular esta materia y su legislación nacional se encuentra en la actualidad en fase de elaboración.

3.4 La Comisión Europea lanzó a inicios de 2007 una consulta de las partes interesadas que concluyó con el dictamen científico presentado por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESAs) ⁽⁶⁾. En abril de 2008 la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea publicó un estudio sobre el impacto potencial de una prohibición de productos derivados de focas.

3.5 El 23 de julio de 2008 la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento ⁽⁷⁾ relativa al comercio de productos derivados de la foca. La base jurídica elegida han sido los artículos 95 y 133 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El artículo 95 se refiere a la fragmentación en el mercado interior y el artículo 133 se ciñe a la política comercial común. Los criterios para recurrir a la base jurídica que proporciona el artículo 95 han sido establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

3.6 La propuesta de Reglamento de la Comisión prohíbe la comercialización, importación, exportación y tránsito de productos derivados de la foca en la Comunidad. Sin embargo, se establece un sistema de excepciones que permitirá aplicar excepciones a la regla general en caso de que se cumplan una serie de condiciones de bienestar animal recogidas en el Reglamento ⁽⁸⁾. Las citadas condiciones pretenden garantizar que las focas han sido sacrificadas o despellejadas sin dolor, angustia u otras formas de sufrimiento innecesarias.

3.7 La Comisión Europea otorga una exención automática a la caza de focas tradicional practicada como un medio de subsistencia por la comunidad Inuit. La normativa de aplicación establecerá las medidas adecuadas para garantizar el origen de los productos derivados de la foca.

3.8 Los Estados miembros remitirán a la Comisión cada cinco años un informe sobre las medidas adoptadas para la ejecución del Reglamento.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge con gran satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de proceder a regular de forma armonizada los métodos aceptables para la caza de focas y la comercialización de sus productos derivados.

⁽¹⁾ *Seals and Sealing in Canada, Facts about Seals* 2008.

⁽²⁾ Groenlandia, Home Rule 2006.

⁽³⁾ EFSA report «Animal Welfare Aspects of the Killing and Skinning of Seals», Diciembre 2007.

⁽⁴⁾ Dictamen científico AESA de 6 de diciembre de 2007, EFSA Journal (2007) 610, p. 122.

⁽⁵⁾ Declaración 38/2006 del Parlamento Europeo.

⁽⁶⁾ Dictamen científico AESA de 6 de diciembre de 2007, EFSA Journal (2007) 610, pp-122.

⁽⁷⁾ COM(2008) 469 final.

⁽⁸⁾ Apartado 1 del artículo 4 de la propuesta de Reglamento.

4.2 La propuesta de Reglamento se centra en el bienestar animal y no aborda la problemática relacionada con la conservación de la especie. Las organizaciones ecologistas europeas han subrayado la necesidad de incluir los aspectos de conservación en el texto legislativo. Sin embargo, la UE cuenta con una sólida legislación en materia de conservación y dispone de instrumentos específicos sobre la conservación de las focas que son complementarios con las medidas incluidas en la propuesta.

4.3 Es evidente que el cambio climático (principalmente el fenómeno del deshielo) afectará de forma directa a las condiciones de vida y reproducción de las focas. Por este motivo se demanda a la Comisión Europea que realice las evaluaciones y estudios científicos pertinentes con el fin de proporcionar datos reales sobre el potencial efecto negativo del cambio climático en la población de focas, y en su caso, revise y adopte los instrumentos de naturaleza comunitaria en materia de conservación.

4.4 La UE no dispone en el Tratado de la Comunidad Europea de una base jurídica específica para regular los aspectos relacionados con el bienestar animal. La ausencia de esta base jurídica explícita conduce a la UE a colmar esta omisión a través del recurso a otras bases jurídicas distintas pero igualmente legítimas para abordar esta cuestión. En este caso, el controvertido artículo 95 «fragmentación del mercado interior» ofrece a la UE la posibilidad de armonizar legislaciones con el trasfondo del bienestar animal, concepto que ha sido calificado por la jurisprudencia comunitaria como de «interés general». El CESE señaló en su dictamen sobre las pieles de perros y gatos⁽¹⁾ su aceptación de la citada base jurídica para legislar en materia de bienestar animal y subrayó su conformidad con las reglas de comercio elaboradas en el seno de la Organización Mundial del Comercio.

4.5 La ausencia de un control comunitario en la materia, la falta de datos (reconocida oficialmente por la AESA) y el interés económico subyacente dificultan una visión real y no distorsionada de la caza de focas fuera de la UE. Los posibles cambios legislativos en los países donde se sacrifican las focas, con objeto de adecuarse a los nuevos criterios comunitarios, no tienen por qué implicar, en la práctica, una mejora sustancial en las condiciones de sacrificio de las focas.

4.6 La prohibición general acompañada de un sistema de excepciones a posteriori supone un instrumento novedoso que puede significar un valioso precedente en futuros procesos normativos comunitarios. Por lo tanto, El CESE no rechaza totalmente el esquema comunitario de excepciones pero pide un aplazamiento de su entrada en vigor de modo que durante los tres primeros años de la aplicación del Reglamento la prohibición general sea total con la única excepción de la comunidad Inuit, cuya subsistencia depende de la caza de focas. El aplazamiento permitiría a la UE desarrollar técnicamente un sistema de excepciones más detallado y riguroso que el esquema

general que se plantea en la propuesta original, facilitaría los controles y proporcionaría nuevos elementos de juicio para valorar la posible concesión de las excepciones.

4.7 La presentación de un informe comunitario en 2012 sobre los cambios experimentados en las legislaciones estatales sobre caza de focas, aplicación práctica y mecanismos de control, podría ser de gran utilidad para que la autoridad comunitaria pueda valorar a partir de esa fecha los avances realizados y la posible concesión de excepciones. La ausencia de datos justifica un mayor esfuerzo comunitario que permita recabar todos aquellos datos relevantes y necesarios.

4.8 El CESE desea que la propuesta legislativa de la Comisión suponga un incentivo real para que aquellos Estados donde se produce la caza de focas puedan adaptar sus legislaciones y prácticas hacia formas más «humanas» de matar a las focas. El statu quo actual respecto la matanza de focas no es sostenible y deben impulsarse los cambios necesarios aún reconociendo las limitaciones de competencia de la UE en este ámbito.

4.9 El CESE subraya la necesidad de que los Estados miembros adopten un sistema de sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas con objeto de garantizar el alcance y la eficacia de la nueva normativa relativa a la caza de focas. Un eficaz sistema sancionador contribuirá al reforzamiento del mercado interior y la protección de los consumidores.

5. Observaciones particulares

5.1 A pesar de que la propuesta de reglamento no aborda la cuestión de la justificación de la caza de focas, resulta oportuno que el CESE se pronuncie sobre determinadas cuestiones recurrentes en el debate sobre la caza de focas. En primer lugar, debe señalarse sin ambigüedad que la matanza de focas no puede definirse como una actividad pesquera sino como la caza de mamíferos. En segundo lugar, es cuestionable que pueda culpárse a las focas de la disminución de los recursos marinos y en concreto de los bancos de bacalao. Ningún estudio científico puede avalar esta tesis con la que se pretende justificar en algunos Estados el recurso a la caza de focas. La complejidad del ecosistema marino impide pronunciarse con rotundidad en este sentido.

5.2 La Comisión no diferencia en su propuesta entre la caza de focas que se produce a gran y pequeña escala. Esta filosofía de la Comisión es acertada si tenemos en consideración que el objetivo último de la propuesta reside en los principios del bienestar animal. La introducción de excepciones particulares para los países europeos que practican la caza de focas a pequeña escala no puede justificarse bajo la óptica del bienestar animal y podría cuestionar la legalidad internacional del conjunto de la propuesta.

⁽¹⁾ DO C 168 de 20.7.2007, p. 42.

5.3 La labor de control en este ámbito resulta especialmente difícil, compleja y se realiza en condiciones climáticas muy adversas. Los controles deben determinar el número real de animales sacrificados y el grado de cumplimiento sobre el terreno de las disposiciones legislativas en la materia. Un sistema de control gestionado íntegramente por el país que solicita una excepción no parece, a priori, la mejor fórmula para garantizar su independencia. La UE debería formar un equipo de expertos que realizase los controles in situ en aquellos países que solicitaran la excepción. La financiación de este cuerpo europeo de inspectores debería correr a cargo del país que desee exportar al mercado comunitario. De este modo, la UE dispondría de más información para valorar la efectividad del sistema de certificación y etiquetado.

5.4 La puesta en marcha de un sistema de certificación y un etiquetado facultativo en los países que soliciten la excepción responde a la sensibilidad expresada reiteradamente por los ciudadanos europeos y recogida en la consulta pública organizada por la Comisión. Las iniciativas sobre certificación y etiquetado deben ir acompañadas, en todo caso, de medidas generales de prohibición de la comercialización de productos de-

rivados de focas. En caso contrario, sería dudoso que se pudieran alcanzar los objetivos de bienestar animal que persigue la Comisión en su propuesta.

5.5 Los requisitos de certificación deben ser desarrollados en la normativa de aplicación del Reglamento con objeto de definir de forma precisa las condiciones de certificación y etiquetado. En el pasado la falta de precisión en este ámbito ha dado lugar a un etiquetado impreciso que ha inducido a confusión y error al consumidor. Es habitual encontrar en el mercado productos que han sido elaborados con productos derivados de focas que son etiquetados como «aceite marino» o «aceite de pescado». Resulta imprescindible que en el etiquetado de estos productos se indique no sólo la especie de foca de la que proceden sino también el origen del animal.

5.6 El Comité que asistirá a la Comisión Europea en el procedimiento de autorización de excepciones debería facilitar la participación de todas aquellas organizaciones y operadores con interés en dicho procedimiento.

Bruselas, 26 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)»

COM(2008) 402 final — 2008/0154 (COD)

(2009/C 218/13)

El 11 de septiembre de 2008, de conformidad con el artículo 175 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 permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de enero de 2009 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 166 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité considera que la revisión del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) es una ocasión magnífica para dar un nuevo impulso al sistema comunitario voluntario, que puede contribuir a consolidar de manera definitiva su calidad de norma de excelencia e instrumento de comunicación y comercialización de las organizaciones, las producciones y los ciclos de vida de los productos, plenamente integrado con otros instrumentos de política medioambiental.

1.2 El Comité estima que la nueva normativa propuesta sigue siendo demasiado compleja y que es necesario hacer gala de una mayor creatividad para establecer las condiciones necesarias a fin de que el mercado pueda reconocer el valor añadido ecológico de excelencia y percibir una relación coste/beneficio proporcionada al objetivo, en particular por lo que respecta a las organizaciones y empresas de menor tamaño, así como la plena validez internacional del sistema, reduciendo los procedimientos y los costes técnicos y administrativos, todavía demasiado elevados.

1.3 A juicio del Comité, se podría alcanzar un progreso importante si se toma conciencia, en el nivel comunitario, de las obligaciones y los costes derivados de la aplicación de las distintas normativas sobre protección del medio ambiente para el usuario individual, y de cuáles son las ventajas e incentivos fiscales que podrían derivarse de la adopción del sistema EMAS.

1.3.1 También es muy importante que se desarrolle una cultura positiva sobre este tema, por parte de las autoridades públicas que tienen atribuciones de decisión y control.

1.4 El Comité considera fundamental impulsar a las organizaciones, sobre todo a las de pequeño tamaño, a que participen en el sistema EMAS, facilitándoles el acceso a la información, a las posibilidades de financiación y a las instituciones públicas, no sólo a través del establecimiento y fomento de medidas de asistencia técnica, sino también mediante la simplificación de los procedimientos y mecanismos y la reducción de los gastos y los costes técnicos de evaluación, registro y gestión.

1.5 A juicio del Comité, el sistema EMAS debe convertirse en una verdadera «norma de excelencia» y una garantía de calidad medioambiental, también con una valoración más importante de los productos, teniendo debidamente en cuenta los vínculos con la reglamentación de la etiqueta ecológica comunitaria.

1.6 El Comité apoya resueltamente que la organización o la empresa asuman de manera explícita una responsabilidad individual, en lo que se refiere a la participación voluntaria en el sistema EMAS, el compromiso de someterse a las obligaciones y los controles con plena participación por parte del personal o la posibilidad de beneficiarse de las ventajas que pudieran derivarse del mismo y, por consiguiente, se opone a toda forma de responsabilidad colectiva de un sujeto, en nombre y por cuenta de otros; se trata sobre todo de fomentar los clusters y las redes, en particular las transfronterizas, de promoción e impulso del EMAS.

1.7 Para promocionar el sistema EMAS, el Comité destaca la importancia de que las partes interesadas del nivel comunitario, nacional y regional participen de manera continua y sistemática, como condición fundamental para la realización de cualquier objetivo ambiental del EMAS, con metas definidas de modo proactivo y sin medidas represivas.

1.8 El Comité aboga por la definición, por parte de la Comisión, de una serie de indicadores clave relacionados con los factores siguientes:

- la eficiencia y el ahorro energéticos,
- la utilización y la conservación de los suelos,
- el agua y el aire,
- las emisiones,
- la gestión de residuos,
- la protección de la biodiversidad,

lo que podría lograrse con la puesta en marcha de un sistema reforzado, pero de fácil utilización para el usuario y con una buena relación coste-beneficio, de rendición de cuentas en materia medioambiental.

1.8.1 El Comité considera que, en la definición de los criterios de simplificación burocrática administrativa que se aplican a las organizaciones, habría podido imponerse a los Estados miembros la obligación de exonerar a los centros registrados EMAS de otras prescripciones medioambientales, además de la presentación de la Declaración EMAS, que sobreviven a veces como trámites inútiles o por la inercia de la burocracia.

1.8.2 Dado que los procedimientos previstos para la certificación EMAS prevén un uso más respetuoso del medio ambiente en todos sus aspectos, deberían suprimirse los gastos de registro para dicha certificación, sobre todo para las organizaciones que operan en las zonas donde la huella ecológica ⁽¹⁾ del sistema productivo y manufacturero es considerable, y donde por tanto es mayor la explotación del medio ambiente.

1.9 El Comité considera importante también que el sistema EMAS se beneficie de una mejor promoción y un mayor apoyo en el nivel comunitario mediante la intervención del programa marco CIP (Programa marco para la innovación y la competitividad) ⁽²⁾, la utilización de los fondos del BEI y de los Fondos Estructurales, así como en el nivel nacional, en términos de contratación pública, facilidades fiscales, contenidos de los derechos de registro y renovación y desgravación de los beneficios reinvertidos.

1.10 El Comité pide una mayor coherencia entre la legislación propuesta y el conjunto de normas e instrumentos de política medioambiental con los que debe coexistir y coordinarse, a fin de evitar las superposiciones y duplicaciones.

⁽¹⁾ Es decir, donde el VALOR (valor añadido bruto) de la industria supera en 10 puntos porcentuales la medida nacional o comunitaria. Por ejemplo, en Italia, 16 de las más de 100 provincias de nivel NUTS III tienen un VAL de la industria superior al 35 %, mientras la media nacional y comunitaria es del 22 % (datos de Eurostat):

⁽²⁾ Sobre todo, en el eje 1: Programa para la iniciativa empresarial.

1.11 El Comité está firmemente convencido de que la certificación EMAS, difundida y apoyada con una imagen y contenidos de excelencia, puede contribuir, en particular, a:

- mejorar la cultura de los trabajadores, los empresarios y los ciudadanos sobre los problemas de medio ambiente,
- influir en una producción sostenible,
- favorecer un comercio sostenible,
- fomentar un consumo sostenible.

1.12 A este respecto, el Comité considera importante que se valore el papel de la empresa registrada en EMAS para promocionar el sistema y su adopción en la cadena de clientes y proveedores en el mercado único europeo, de manera que se genere un círculo virtuoso de cultura y práctica de desarrollo sostenible.

1.13 El Comité subraya la importancia del proceso de certificación EMAS que se va a poner en marcha en su propia sede, e insta a las otras instituciones europeas a hacer lo mismo, dando buen ejemplo.

2. Introducción

2.1 El desarrollo de los instrumentos voluntarios debe considerarse un elemento importante de la política comunitaria del medio ambiente, sobre todo cuando la propia Comisión reconoce que «los instrumentos voluntarios [...] tienen un gran potencial pero aún no se han desarrollado plenamente» ⁽³⁾.

2.2 Los instrumentos voluntarios en el ámbito del medio ambiente pueden presentar ventajas importantes, siempre y cuando:

- permitan realizar los valores propios de la «responsabilidad social de las empresas»,
- reconozcan implícitamente las diferencias que existen entre las empresas y las organizaciones,
- ofrezcan una mayor flexibilidad a las empresas y organizaciones para alcanzar sus objetivos,
- disminuyan el importe global de los costes que implica el cumplimiento de la legislación,

⁽³⁾ Véase COM(2007) 225 final (Revisión intermedia del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente).

- simplifiquen los procedimientos y eliminen trámites administrativos, sin crear ni imponer la creación de nuevos y complejos instrumentos autorreferenciales de gestión y control,
- impulsen a las empresas y las organizaciones hacia la innovación tecnológica, con un impacto medioambiental positivo y una repercusión óptima en la competitividad;
- transmitan una imagen y un mensaje claros al mercado, a las autoridades públicas y a los ciudadanos,
- reduzcan o eliminen otros costes y obligaciones administrativos comunitarios y nacionales,
- tengan una validez positiva reconocida en los mercados internacionales.

2.3 Entre los instrumentos voluntarios elaborados, adoptados y perfeccionados por la Unión cabe destacar, además del sistema EMAS, la etiqueta ecológica de la UE ⁽⁴⁾, la declaración de producto medioambiental (*Environmental Product Declaration – EPD*) y la evaluación del ciclo de vida (*Life Cycle Assessment – LCA*), los contratos públicos «ecológicos» (*Green Public Procurement – GPP*) ⁽⁵⁾, el sistema de etiquetado *Energy Star* ⁽⁶⁾, los acuerdos voluntarios ⁽⁷⁾, el Programa 21 y la norma EN ISO 14001.

2.4 Las sinergias con otros instrumentos de política medioambiental han dado siempre buenos resultados, por ejemplo con el Sistema de Gestión Medioambiental definido por la norma ISO 14001 ⁽⁸⁾, que ha alcanzado 35 000 certificaciones, y que se basa fundamentalmente en el compromiso de la dirección de una empresa de ajustarse a la legislación, la mejora continua y la prevención de la contaminación.

2.5 Por otro lado, en el marco del Plan de acción para la producción y el consumo sostenibles y para una política industrial sostenible ⁽⁹⁾, sobre el que el Comité está elaborando en la actualidad un dictamen, el sistema EMAS se presenta como un instrumento que puede tener sinergias con:

- la etiqueta ecológica comunitaria,

⁽⁴⁾ Véase el Reglamento (CE) n° 880/92 del Consejo y Reglamento (CE) n° 1980/2000.

⁽⁵⁾ Véase la Comunicación de la Comisión - Contratación pública para un medio ambiente mejor COM (2008) 400 final; Directiva 2004/18/CE y Directiva 2004/15/CE.

⁽⁶⁾ Véase el Reglamento (CE) n° 106/2008, de 15.1.2008, sobre equipos ofimáticos; mientras que «Energy Star» es una marca facultativa.

⁽⁷⁾ Véase COM(2002) 412 final; en la Comunicación se definen los requisitos mínimos que los acuerdos voluntarios deben cumplir para ser de «interés comunitario».

⁽⁸⁾ La versión 1996 de la norma fue revisada en 2004. La nueva versión EN ISO 14001 contiene mejoras y modificaciones importantes.

⁽⁹⁾ Véase el documento COM(2008) 397.

- la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC),

- la Directiva sobre el comercio de derechos de emisión,

- la Directiva Seveso II,

- la Directiva 2005/32/CE, por la que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía y las directivas sectoriales que aplican requisitos específicos de producto con el sistema de la declaración de producto medioambiental y de la evaluación del ciclo de vida ⁽¹⁰⁾.

2.6 Desde 1992 el Comité considera que el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) desempeña un papel importante de estímulo y mejora de la protección del medio ambiente, y estima que el sistema preconizado mejora la protección del medio ambiente, sobre todo porque sus objetivos medioambientales deben alcanzarse por medios organizativos dentro de las empresas, con la mayor atención que ello impulsa, y mediante más información mejor difundida ⁽¹¹⁾, con la participación de todos los trabajadores.

2.7 El Reglamento (CE) n° 761/2001 del Parlamento Europeo y el Consejo, del 19 de marzo de 2001, ha sustituido al Reglamento de 1993 y ha ampliado la posibilidad de certificación a todos los centros tras una revisión basada «en la evolución de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente, que valoriza los instrumentos voluntarios y la responsabilidad de los diferentes agentes en el ámbito de la promoción del desarrollo sostenible» ⁽¹²⁾. El Comité no ha dejado de señalar que valoraba positivamente esta revisión ⁽¹³⁾.

2.8 En particular, el Comité ha confirmado una vez más que entre los elementos fundamentales del sistema EMAS cabe citar los siguientes:

- su carácter voluntario,

- la división de la responsabilidad en materia de protección del medio ambiente,

- una gestión del medio ambiente continua y eficaz,

⁽¹⁰⁾ Sistema LCA = *Life Cycle Assessment* – Valoración del ciclo de vida de un producto; Sistema EPD, *Environmental Product Declaration*, declaración de producto medioambiental.

⁽¹¹⁾ DO C 332 de 16.12.1992, p. 44.

⁽¹²⁾ DO C 209 de 22.7.1999, p. 14.

⁽¹³⁾ Véase la nota 3.

- la producción de resultados creíbles y transparentes,
- su complementariedad con otros instrumentos de política medioambiental, en el marco de la promoción del desarrollo sostenible,
- la participación más amplia posible de todos los trabajadores de las empresas, de las organizaciones, de las administraciones públicas y de los ciudadanos.

2.9 Entre los objetivos complementarios que el sistema EMAS puede contribuir a alcanzar cabe destacar:

- la reducción de los costes, en particular de los suministros, en términos de ahorros de material, consumo de energía y agua,
- la disminución de los niveles de riesgo para los trabajadores, combinado con beneficios potenciales en términos de seguridad y confianza para los empresarios e inversores,
- los posibles efectos positivos sobre la competitividad, habida cuenta de su mejor aceptación por parte de los consumidores y del mercado, y del aumento de la demanda de productos certificados,
- la ampliación de los mercados de los contratos públicos, en particular, en términos de técnicas específicas de excelencia medioambiental,
- una mejor asociación y participación de los trabajadores en el desarrollo de la organización a medio y largo plazo,
- una mayor atención por parte del sistema de crédito, y canales privilegiados para acceder a la financiación, en particular, a través de cooperativas y sistemas de garantía.

2.10 Por consiguiente, el Comité considera positiva la iniciativa de la Comisión de emprender una revisión de la legislación actual por la que se regula la participación voluntaria en el sistema EMAS, a fin de permitir que se aproveche todo su potencial.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 El objetivo de la propuesta de revisión del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) es, mediante la aprobación de un nuevo reglamento que deroga el

Reglamento (CE) 761/2001 y la Decisión 2001/681/CE, así como la Decisión 2006/193/CE, el siguiente:

- potenciar el impacto ambiental positivo del sistema voluntario mejorando el comportamiento de las organizaciones que participan en EMAS y aumentando su aceptación;
- reforzar la obligación para las organizaciones de cumplir todos los requisitos jurídicos aplicables en materia de medio ambiente y de presentar informes medioambientales basados en una serie de indicadores básicos de comportamiento;
- armonizar y definir las normas y los procedimientos de acreditación y verificación;
- ampliar el ámbito geográfico del sistema para que puedan participar en él organizaciones extracomunitarias;
- reducir la carga administrativa y simplificar los procedimientos de registro;
- reducir de las tarifas de registro para las PYME;
- desregulación, entre otras cosas, de la renovación del registro en EMAS;
- examinar la posibilidad de que los Estados miembros creen incentivos, de carácter fiscal por ejemplo;
- simplificar las normas de utilización del logotipo EMAS;
- promover EMAS, por ejemplo mediante campañas de información a nivel nacional y comunitario u otras actividades como la creación de un premio EMAS;
- elaborar directrices sobre las mejores prácticas de gestión medioambiental.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité considera la revisión del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) una ocasión preciosa para dar un nuevo impulso al sistema comunitario voluntario, que puede contribuir a consolidar de manera definitiva su calidad de norma de excelencia e instrumento de comunicación y comercialización de las organizaciones, las producciones y los ciclos de vida de los productos, plenamente integrado con otros instrumentos de política medioambiental.

4.2 El Comité estima que la nueva normativa propuesta sigue siendo demasiado compleja y que es necesario hacer gala de una mayor creatividad para establecer las condiciones necesarias a fin de que el mercado pueda reconocer el valor añadido ecológico de excelencia y las autoridades públicas simplifiquen el contexto administrativo, fomenten el diseño ecológico de productos y prevean nuevas formas de protección, en particular, para las PYME.

4.3 El Comité pide una mayor coherencia entre la legislación propuesta y el conjunto de normas e instrumentos de política medioambiental, a fin de evitar las superposiciones y duplicaciones.

4.3.1 El Comité pide que se introduzca un nuevo «considerando» en el Reglamento propuesto, en el que se incluyan las directivas y reglamentos en los que el registro EMAS debe ser aceptado como válido para cumplir las obligaciones indicadas, a fin de evitar una multiplicación inútil y onerosa de costes y cargas para las organizaciones y empresas.

4.4 El Comité destaca la importancia de que las partes interesadas participen de manera continua y sistemática, como condición fundamental para la realización de cualquier objetivo medioambiental. Esta participación debe entenderse en su sentido más general, y se refiere a todos los decisores, desde el principio hasta el final del proceso, y a todas las formas e instrumentos posibles en materia de formación y educación de las administraciones, empresas, sindicatos, asociaciones profesionales o de consumidores, así como de los ciudadanos interesados.

4.4.1 A juicio del Comité, al interiorizar la dimensión medioambiental como valor y favorecer las acciones de protección del medio ambiente, los comportamientos se orientarán hacia productos y modelos más duraderos.

4.5 A este respecto, el Comité considera que el sistema EMAS deberá ser objeto de una campaña de información y comunicación, destinada a diversos grupos de interesados, desde las autoridades de los organismos públicos de los niveles central y periférico hasta las organizaciones y las empresas de pequeño tamaño, pasando por los ciudadanos, los consumidores y todos las etapas y modalidades del sistema educativo.

4.6 Conviene, en particular, impulsar a las organizaciones, sobre todo a las de pequeño tamaño, a que participen en el

sistema EMAS, no sólo facilitando el acceso a la información, a los fondos existentes, a las instituciones públicas y a los contratos públicos «verdes» y estableciendo o promoviendo medidas de asistencia técnica, sino también mediante la simplificación de los procedimientos y mecanismos y la reducción de los gastos y los costes técnicos de evaluación, registro y gestión.

4.6.1 El Comité considera que la propuesta de la Comisión sigue siendo insuficiente a este respecto.

4.7 El Comité estima que los costes de evaluación, registro y gestión del sistema EMAS deberían ser mucho menos onerosos, sobre todo para los interesados de menor tamaño, y deberían ser financiados en el marco de los proyectos de viabilidad del programa marco PCI y por el BEI y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

4.7.1 Debería promoverse que los organismos que operan en territorios muy desarrollados desde el punto de vista industrial o en zonas con una huella ecológica considerable se adhieran al sistema EMAS, a través de un registro gratuito y procedimientos administrativos simplificados⁽¹⁴⁾, pero que mantenga intactas las fases técnicas de control y seguimiento.

4.8 El Comité destaca la importancia de que el sistema EMAS sea reconocido como norma de excelencia por parte de las organizaciones y empresas, pero también por el hecho de que valoriza los productos en el mercado interior e internacional, teniendo debidamente en cuenta los vínculos con la reglamentación de la etiqueta ecológica comunitaria.

4.9 El Comité apoya resueltamente que la organización o la empresa asuman de manera explícita una responsabilidad individual, por lo que se refiere a la participación voluntaria en el sistema EMAS, el compromiso de someterse a las obligaciones y los controles o la posibilidad de beneficiarse de las ventajas que pudieran derivarse del mismo.

4.10 Por consiguiente, el Comité se opone a toda forma de atribución colectiva de responsabilidad a un organismo, en nombre y por cuenta de otros sujetos agrupados en él, dado que este tipo de procedimiento disminuiría el nivel de excelencia que el sistema EMAS debe mantener; se trata sobre todo de fomentar las actividades de promoción, impulso y asistencia EMAS por parte de los clusters y las redes, en particular las transfronterizas.

⁽¹⁴⁾ Esto es, aplazar, cuando no sea necesaria, la declaración medioambiental de uno a tres años, eximir a la organización de la declaración medioambiental requerida por los servicios de higiene de los entes locales, reducir las cargas derivadas de la existencia de algunas entidades nefastas.

4.11 Por lo que se refiere a la definición de una serie de indicadores clave relacionados con factores como la eficiencia y el ahorro energéticos, la utilización y la conservación de los materiales, el agua y el aire, las emisiones, el tratamiento de residuos y la conservación de la biodiversidad, en el marco de un sistema reforzado, pero de fácil utilización para el usuario y con una buena relación coste-beneficio de presentación de cuentas en materia medioambiental, el Comité considera importante que pudiera hacerse directamente por medios informáticos, en un portal Internet, con objeto de limitar los costes y las cargas, en particular para las entidades de menor tamaño ⁽¹⁵⁾.

4.12 El Comité considera importante también que el sistema EMAS se beneficie de una mejor promoción y un mayor apoyo en el nivel comunitario: intervención del programa PCI, el BEI y los Fondos Estructurales, así como en el nivel nacional, en términos de incentivos fiscales, obligación de adoptar los parámetros de la contratación pública ecológica por parte de las autoridades contratantes, la reducción de los derechos de registro y renovación, y la desgravación de los beneficios reinvertidos en innovaciones tecnológicas vinculadas al sistema.

4.13 El Comité manifiesta su preocupación por el excesivo número de estructuras nacionales y regionales, cuya autorización es competencia de los Estados miembros:

- organismos competentes para el registro,
- organismos de acreditación,
- autoridades competentes en la aplicación de la legislación medioambiental,
- verificadores medioambientales.

En este contexto, el Comité consideraría conveniente que se pusieran en línea directrices comunitarias de simplificación.

4.14 Además de compartir la utilización de las estructuras competentes, ya en vigor en virtud de las disposiciones relativas a la comercialización de los productos en el mercado

interior ⁽¹⁶⁾, el Comité recomienda que se recurra a mecanismos vigentes para la normalización técnica CEN-ISO y la eficiencia energética de los edificios, sin crear nuevas y costosas figuras y estructuras cuyo efecto será alejar cada vez más a los ciudadanos de la construcción europea.

4.15 Por consiguiente, el Comité estima más adecuado que se refuercen los recursos comunitarios destinados a la formación y asistencia de las administraciones nacionales y regionales, y a la utilización potencial del sistema EMAS, así como que se redacte una guía práctica actualizada, de fácil utilización para el usuario, dirigida sobre todo a las organizaciones de pequeño tamaño.

4.16 A juicio del Comité, difundir y apoyar la certificación EMAS, con una imagen de excelencia y mediante un procedimiento amplio y compartido, implica crear muchas posibilidades concretas para lograr

- una producción sostenible,
- un comercio sostenible,
- un consumo sostenible.

4.17 El Comité recomienda que se apliquen medidas de valoración y apoyo al papel de las empresas y organizaciones registradas en el sistema EMAS con el objetivo de impulsar los trámites voluntarios para adherirse al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales en los sectores productivos horizontales o verticales, destinadas a clientes y proveedores del mercado único europeo, de manera que se genere un círculo virtuoso de cultura y práctica del desarrollo sostenible.

4.18 El Comité está actualmente preparándose con gran empeño para poner en marcha la certificación EMAS en su propia sede, y desea animar a las otras instituciones europeas a hacer lo mismo con el fin de proponer realizaciones ejemplares, sostenibles y emblemáticas a todos los ciudadanos de la Unión potencialmente interesados en conseguir la certificación EMAS.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ Para ello podría ser útil recurrir los programas de administración electrónica.

⁽¹⁶⁾ Véase la Decisión 768/2008/CE de 9.7.2008 sobre un marco común para la comercialización de los productos y el Reglamento n° 765/2008/CE de 9.7.2008.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza»

COM(2008) 553 final — 2008/0180 (CNS)

(2009/C 218/14)

El 19 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de enero de 2009 (ponente: Sr. ALLEN).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor, 5 votos en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente esta propuesta de la Comisión. Representa un importante paso adelante en la dirección adecuada y puede mejorar el bienestar de los animales durante el proceso de sacrificio.

1.2 El Comité acoge favorablemente la propuesta consistente en hacer plenamente responsable al explotador del matadero del bienestar de los animales durante el proceso de sacrificio mediante el requisito de aplicar procedimientos de trabajo normalizados, la introducción de certificados de competencia y la necesidad de designar a un encargado del bienestar animal.

1.3 El Comité señala que el veterinario oficial debe desempeñar el papel principal de supervisión, a fin de garantizar la plena aplicación de procedimientos correctos en materia de bienestar animal durante el proceso de sacrificio. Debería comunicarse inmediatamente al veterinario oficial cualquier cambio en los procedimientos de trabajo normalizados.

1.4 En particular, el veterinario oficial debería ser responsable de realizar verificaciones periódicas para garantizar que se realiza adecuadamente la supervisión de los procedimientos de sacrificio.

1.5 La propuesta consistente en permitir excepciones en caso de sacrificio ritual de animales es totalmente incoherente con los objetivos en materia de bienestar animal durante el proceso de sacrificio contenidos en la propuesta de Reglamento.

1.6 El Comité acoge con gran satisfacción los nuevos procedimientos para proceder al vaciado sanitario y a la matanza de emergencia. En particular, es importantísimo el requisito consistente en establecer un plan de acción para garantizar el cumplimiento de las normas de este Reglamento antes del inicio de la operación. Cabe acoger muy favorablemente la propuesta de

publicar un informe de evaluación en el plazo de un año a partir de la fecha final de la operación de vaciado sanitario.

2. Introducción

2.1 En la UE ha aumentado la importancia de la preocupación por el bienestar animal, y esto es significativo en una sociedad que se considera avanzada y civilizada.

2.2 En 2004 y 2006 dos dictámenes científicos de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) sugerían que se revisara la Directiva vigente 93/119/CE.

2.3 Se han detectado problemas específicos relacionados con la legislación de la UE, como la falta de una metodología armonizada para los nuevos métodos de aturdimiento, así como la ausencia de responsabilidades claras de los explotadores y directores de mataderos. También es necesaria una formación adecuada del personal que participa en el sacrificio de animales.

2.4 Es necesaria una mayor claridad en lo que se refiere a las condiciones de bienestar de los animales sacrificados con fines de control de enfermedades. Las normas en materia de bienestar animal deberían ser aplicables, en la medida de lo posible, cuando haya que sacrificar animales en una situación de urgencia a fin de evitar demoras y sufrimientos innecesarios a los animales.

2.5 Es necesario mejorar la comprensión del bienestar animal y su integración en la preparación y manipulación de los animales antes del sacrificio.

2.6 Se deroga la Directiva 93/119/CE, y se la sustituirá por el Reglamento propuesto, pero el ámbito de aplicación de la legislación no variará.

2.7 Al cambiar una directiva por un reglamento, la propuesta garantiza una aplicación uniforme y simultánea en toda la UE coherente con los principios del mercado único.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 El Reglamento propuesto establece normas sobre la matanza de animales mantenidos con vistas a la producción de alimentos, lana, cuero, piel u otros productos, y sobre las operaciones vinculadas a ella.

3.2 Se permitirá una excepción en caso de matanza de emergencia a fin de evitar dolor y sufrimiento innecesarios al animal o si su plena aplicación diera lugar a un riesgo inmediato para la salud o la seguridad humanas.

3.3 El Reglamento no se aplicará si los animales son matados:

- a) durante experimentos científicos autorizados,
- b) durante actividades de caza,
- c) en acontecimientos culturales o deportivos,
- d) por un veterinario en el ejercicio de su profesión,
- e) a las aves de corral, liebres y conejos matados por su dueño para su consumo personal.

3.4 Durante la matanza o las operaciones vinculadas a ella no se causará a los animales dolor, angustia o sufrimiento si puede evitarse. Los explotadores de empresas deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se trate adecuadamente a los animales y sufran el mínimo estrés antes del sacrificio.

3.5 De conformidad con el artículo 4, apartado 1, los animales se matarán únicamente mediante un método que garantice la muerte instantánea o previo aturdimiento.

3.6 No obstante, si así lo prescriben los ritos religiosos, los animales podrán matarse sin aturdimiento previo, a condición de que la matanza se lleve a cabo en un matadero. Los Estados miembros podrán decidir la no aplicación de esta excepción.

3.7 El anexo I contiene una lista de los métodos de aturdimiento y una descripción detallada de los requisitos técnicos, y el aturdimiento deberá efectuarse de acuerdo con estos métodos. Deberá comprobarse la eficacia del proceso de aturdimiento sobre una muestra de animales suficientemente representativa a fin de garantizar el funcionamiento adecuado y coherente de dicho proceso.

3.8 Podrán adoptarse códigos comunitarios de buenas prácticas relativos a los métodos de aturdimiento establecidos en el anexo I de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 22, apartado 2. Este procedimiento se introdujo mediante decisión del Consejo de 1999 por la que se establece el procedimiento para que la Comisión ejerza los poderes que se le confieren para aplicar la legislación a través de un comité de reglamentación. Cada Estado miembro tendrá un representante en el comité, que estará presidido por un representante de la Comisión.

3.9 Los explotadores de empresas elaborarán y aplicarán procedimientos de trabajo normalizados para asegurarse de que la matanza y las operaciones vinculadas a ella se lleven a cabo de conformidad con el artículo 3, apartado 1. Estos procedimientos de trabajo normalizados se pondrán a disposición de la autoridad competente cuando ésta así lo solicite. Por lo que respecta al aturdimiento, los procedimientos de trabajo normalizados tendrán en cuenta las recomendaciones e instrucciones de los fabricantes sobre el uso del equipo. Además, deberá disponerse de inmediato de una instalación alternativa en caso de que surjan problemas con el equipo de aturdimiento.

3.10 Un certificado de competencia será necesario para el personal participante en la matanza y en las operaciones vinculadas a ella en el matadero:

- a) la manipulación y el cuidado de los animales antes de su sujeción;
- b) la sujeción de los animales para aturdirlos o matarlos;
- c) el aturdimiento de los animales;
- d) la evaluación de la efectividad del aturdimiento;
- e) la suspensión de los ganchos o la elevación de animales vivos;
- f) el sangrado de animales vivos;
- g) la matanza de animales de peletería.

3.11 Los productos comercializados como equipo de sujeción o aturdimiento deberán ir acompañados de instrucciones para su uso y mantenimiento, de forma que estén garantizadas unas condiciones óptimas de bienestar animal, con especial referencia a la categoría o el peso de los animales, y, además, deberán disponer de un método adecuado de supervisión de la eficacia del equipo.

3.12 El anexo II establece claramente los requisitos para la construcción, la distribución y el equipamiento de los mataderos. A efectos del Reglamento, la autoridad competente del Estado miembro (mencionada en el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 853/2004) autorizará todos los mataderos que satisfagan los criterios pertinentes.

3.13 Los explotadores de empresas garantizarán el cumplimiento de las normas de funcionamiento de los mataderos establecidas en el anexo III. No obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, se prohibirán los siguientes métodos de sujeción:

- a) suspender o elevar los animales por sus pies o piernas;
- b) apresar mecánicamente las piernas o los pies de los animales;
- c) fracturar las piernas, seccionar los tendones de las piernas o cegar a los animales;
- d) seccionar la médula espinal, por ejemplo, con una puntilla o estilete;
- e) utilizar corriente eléctrica que no aturda ni mate a los animales en circunstancias controladas y, en particular, cualquier aplicación de corriente eléctrica que no incluya el cerebro.

No obstante, las letras a) y b) no se aplicarán a los ganchos de suspensión utilizados para las aves de corral.

3.14 Los explotadores de empresas aplicarán un procedimiento de supervisión adecuado de la matanza para verificar y confirmar que los animales sacrificados estén efectivamente aturdidos en el periodo comprendido entre el final del proceso de aturdimiento y la confirmación de la muerte, que deberá incluir el nombre de las personas responsables. Deberá adoptarse un procedimiento de supervisión para cada línea de sacrificio en la que se utilice un equipo de aturdimiento distinto.

3.15 Los explotadores de empresas nombrarán a un encargado del bienestar animal en cada matadero, que tendrá la responsabilidad de garantizar que las normas establecidas en el Reglamento se cumplan adecuadamente. Se aplicará una excepción a los mataderos en los que se sacrifiquen menos de 1 000 cabezas de ganado o menos de 150 000 aves de corral al año.

3.16 El objetivo de la propuesta es hacer que la autoridad competente que efectúe las matanzas con fines de control de enfermedades (como la gripe aviar y la fiebre aftosa) se responsabilice más ante los ciudadanos del bienestar de los animales

sacrificados. En particular, la propuesta exigirá una mejora de la planificación, supervisión e información.

3.17 En caso de matanza de emergencia, la persona encargada de los animales afectados adoptará todas las medidas necesarias para matarlos cuanto antes.

3.18 Cada Estado miembro designará un centro nacional de referencia, que prestará un apoyo permanente y competente a los inspectores oficiales y ofrecerá asesoramiento científico y técnico.

4. Observaciones específicas

4.1 La excepción para los pequeños mataderos contenida en el artículo 14 es adecuada y necesaria para garantizar que los pequeños mataderos puedan seguir operando y servir a los mercados locales.

4.2 Debería ampliarse la función de los veterinarios oficiales para que desempeñen un papel de supervisión de las normas de protección de los animales contenidas en el Reglamento, con especial énfasis en la supervisión del papel del encargado del bienestar animal. Todo cambio introducido en los procedimientos de trabajo normalizados debería notificarse inmediatamente al veterinario oficial.

4.3 Debería crearse un grupo de expertos científicos para examinar y elaborar códigos de buenas prácticas para los métodos de aturdimiento que figuran en el anexo I.

4.4 La propuesta contenida en el artículo 4, apartado 2, de permitir una excepción para la matanza ritual no es coherente con el objetivo general del Reglamento, que consiste en mejorar la protección de los animales en la matanza. La tecnología innovadora como el dispositivo de control para garantizar el aturdimiento permite a todos aquellos que deseen realizar la matanza con un aturdimiento eléctrico previo respetando las normas Halal controlar con precisión la carga eléctrica que recibe el animal. De esta manera se garantiza que el animal esté adecuadamente aturdido, pero todavía vivo antes de la matanza. Este dispositivo registra todos los aturdimientos efectuados y el voltaje a que ha sido sometido cada animal. Tiene una contribución real que prestar al bienestar animal. Además, la introducción de un sistema de etiquetado que indique el método de sacrificio incentivaría el uso del dispositivo de control para garantizar el aturdimiento. Es importante que la Comisión apoye activamente la investigación sobre sistemas que convengan a los grupos religiosos para recurrir al aturdimiento, y, por ende, protejan el bienestar animal en la matanza.

4.5 Es importante que se elaboren códigos de buenas prácticas con el acuerdo de las distintas partes interesadas, y se sometan a la aprobación por parte de la Comisión.

4.6 Recientemente, los pequeños mataderos han tenido que soportar gastos importantes para modernizarse a fin de cumplir los requisitos del «paquete de higiene». Para evitar poner en peligro su viabilidad, debería facilitarse financiación de los gastos incurridos para adaptarse a este reglamento.

4.7 La creación de centros de referencia debería ser compatible y vincularse con las instalaciones científicas y de investigación ya existentes en el Estado miembro. Es importante que no se produzcan duplicidades y que se faciliten suficientes recursos financieros para garantizar el funcionamiento eficaz del sistema. Deberían armonizarse los programas de formación a nivel de la UE.

4.8 Al elaborar códigos de buenas prácticas sobre la manipulación y el cuidado de los animales, deberían tomarse debidamente en consideración las opiniones de las personas que poseen al menos cinco años de experiencia práctica ininterrumpida en la manipulación y el cuidado de animales, y esto debería combinarse con el punto de vista académico sobre esta cuestión. En los cursos para la obtención de certificados de competencia en este ámbito también debería tenerse en cuenta dicho punto de vista.

4.9 Hasta el 31 de diciembre de 2014, los Estados miembros deberían emitir certificados de competencia sin examen oficial a aquellas personas que acrediten cinco años de experiencia ininterrumpida tras una evaluación positiva por parte del veterinario oficial.

4.10 El Comité acoge con especial satisfacción el apartado 1 del artículo 4, pues considera que es el más importante. Dicho artículo especifica que los animales se matarán únicamente mediante un método que garantice la muerte instantánea o previo aturdimiento.

4.11 El Comité acoge favorablemente la propuesta contenida en el artículo 8 relativa a que los equipos de aturdimiento no podrán ponerse en el mercado sin las instrucciones adecuadas para su uso y mantenimiento, de forma que estén garantizadas unas condiciones óptimas de bienestar animal. Debería investigarse para garantizar la disponibilidad de un sistema de supervisión automático. En el Reglamento no se especifica qué modalidad de concesión de licencias deberá aplicarse para garantizar que los equipos de aturdimiento introducidos en el mercado se verifiquen de manera independiente para demostrar las virtudes anunciadas por los fabricantes.

4.12 El Comité considera que las importaciones procedentes de terceros países deberían cumplir normas equivalentes para no distorsionar la competencia. Esta cuestión se menciona en el artículo 10, pero debería resaltarse y aclararse mejor. También debería existir una declaración de intenciones donde se garantice la aplicación de esta política.

4.13 El Comité acoge favorablemente los principios más importantes que contiene la propuesta de Reglamento.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

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 — Una política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos»

COM(2008) 359 final

(2009/C 218/15)

El 17 de junio 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 Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de diciembre de 2008 (ponente: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS; coponente: Ana BONTEA).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones: Gobernanza de la inmigración

1.1 El CESE ha propuesto que, para la política de inmigración, el Consejo de la Unión Europea debe abandonar la regla de la unanimidad y adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento, y respalda que el Tratado de Lisboa incluya la inmigración en el procedimiento ordinario. Teniendo en cuenta las circunstancias actuales que pueden retrasar la aprobación del Tratado de Lisboa, el Comité reitera su propuesta para que el Consejo adopte el procedimiento pasarela para adelantar la entrada en vigor del sistema de mayoría cualificada y la codecisión.

1.2 El Comité ha considerado en sus dictámenes que la política y la legislación de inmigración deben respetar plenamente los **derechos humanos** de todas las personas, la igualdad de trato y la no discriminación. Para reforzar este objetivo, **el CESE propone que se incluyan dos nuevos principios comunes: Derechos fundamentales, y Estado de Derecho y libertades fundamentales.**

1.3 El CESE subraya la necesidad de establecer y desarrollar un mecanismo a nivel de la Comisión Europea y de los Estados miembros para **consultar a todas las partes interesadas**, en primer lugar y especialmente a los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones patronales), pero también a la sociedad civil, a las asociaciones de inmigrantes, a los expertos académicos y a las organizaciones internacionales. Para estructurar esta participación y reforzar el papel del CESE, el Comité ha apro-

bado un dictamen⁽¹⁾ sobre la constitución de un **Foro Europeo de la Integración.**

1.4 Han transcurrido varios años desde que la Comisión propuso la puesta en marcha de un Método Abierto de Coordinación (MAC), que fue apoyado por el CESE⁽²⁾ y el Parlamento, pero no fue aprobado por el Consejo. El CESE respalda a la Comisión en la propuesta de una **metodología común**, porque considera que es un primer paso en la creación de un **Método Abierto de Coordinación.** El Comité considera que los principios comunes se deben convertir en **indicadores objetivos comunes** que se deben integrar en los **perfiles nacionales de la inmigración.** Cada Estado miembro elaborará un informe anual, y la Comisión elaborará un informe anual de síntesis, que enviará al Parlamento. **El CESE considera que también deberá ser consultado.** Sobre la base del informe de la Comisión, **el Consejo Europeo de primavera** realizará una evaluación política y formulará recomendaciones.

1.5 En la elaboración de los informes anuales de cada Estado miembro, participarán los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los Parlamentos nacionales, según los procedimientos de cada Estado miembro. El CESE destaca la necesidad de publicar, promocionar y sensibilizar a la ciudadanía sobre estos informes anuales.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración» y la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación»; ponente: Sra. zu Eulenburg (DO C 221 de 17.9.2002).

1.6 El Comité considera que el Método Abierto de Coordinación es un instrumento adecuado para garantizar la coherencia entre las políticas nacionales y debería servir para que los Estados miembros avancen en común hacia los objetivos definidos en Tampere y crear así un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. El MAC se debe poner en marcha **sin retrasar el marco jurídico**, previsto en el Tratado, y confirmado en los Consejos de Tampere y La Haya.

1.7 El Comité desea que la UE pueda tener una adecuada legislación común con un alto grado de armonización, para que la inmigración se canalice a través de procedimientos legales, flexibles y transparentes, en la que los nacionales de terceros países tengan un trato justo, con derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos comunitarios.

1.8 El Comité considera que, a través de la colaboración entre las autoridades y los interlocutores sociales, numerosas personas que hoy desempeñan un trabajo ilegal pueden regularizar su situación administrativa para que su empleo se transforme en empleo legal.

1.9 Es necesario mejorar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros, incluyendo un fuerte componente financiero. Por ello, se deben utilizar adecuadamente los fondos del Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (2007-2013), para repartir los costes y complementar los recursos nacionales.

2. Introducción

2.1 La Comunicación pretende impulsar la adopción por parte del Consejo de una serie de principios políticos comunes destinados a guiar el desarrollo de la futura política común de inmigración y se enmarca dentro de un proceso político de mayor envergadura encaminado a elaborar las bases políticas sobre las cuales se adoptará el nuevo programa plurianual relativo a las políticas de libertad, seguridad y justicia, que sustituirá al Programa de La Haya, y que será acordado dentro del mandato de la Presidencia sueca durante el segundo semestre del año 2009.

2.2 La Presidencia francesa ha promovido en el Consejo la aprobación del Pacto Europeo sobre inmigración y asilo⁽¹⁾ para dar un nuevo impulso político a estas políticas y mejorar la cooperación intergubernamental.

⁽¹⁾ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo 14368/08.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE saluda que la Comisión Europea haya elaborado esta Comunicación con el objetivo de mejorar la cooperación y la coordinación en la Unión Europea de las políticas de inmigración, y considera que es necesario reforzar el valor añadido de una política común europea de inmigración, así como del papel proactivo que debe desempeñar la Comisión.

3.2 El Comité debiera haber sido consultado por la Presidencia francesa en relación con el Pacto europeo sobre inmigración y asilo. El CESE considera que el enfoque de la Comisión resalta la importancia de reforzar el método comunitario, y las conclusiones del Consejo resaltan la cooperación intergubernamental. El Comité saluda la mejora de la colaboración entre los Gobiernos y propone al Consejo que en el desarrollo de las políticas de inmigración la Comisión sea respaldada en su capacidad de iniciativa, y que el Parlamento y el Comité desempeñen un papel más activo.

3.3 La Comunicación señala que una política común de inmigración es una prioridad clave para la UE, que debería estar guiada por un enfoque coordinado e integrado a nivel europeo, nacional y regional, y desarrollarse de una manera conjunta y solidaria entre los Estados miembros y la Comisión Europea. Asimismo, propone adoptar unos **principios comunes políticamente vinculantes** que deberán ser acordados por el Consejo y que se desarrollarían a través de la puesta en marcha de diversas **acciones concretas**. Ello iría acompañado de un **mecanismo de seguimiento y una metodología común**.

3.4 El CESE respalda en términos generales estos objetivos.

3.5 El CESE ha propuesto⁽²⁾ que, para la política de inmigración, el Consejo de la Unión Europea debe abandonar la regla de la unanimidad y adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión.

3.6 El Comité ha considerado en sus dictámenes que la política y la legislación de inmigración deben respetar plenamente los **derechos humanos** de todas las personas, la igualdad de trato y la no discriminación, por lo que comparte con la Comisión que las políticas de inmigración «deben basarse en los **valores universales** de respeto de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, asumidos por la UE, así como en el pleno respeto de la Carta de los Derechos fundamentales y del Convenio Europeo de Derechos Humanos».

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años - Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 65 de 17.3.2006).

3.7 La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supondrá el reconocimiento oficial, por primera vez en la historia de la integración europea, de la naturaleza jurídica vinculante de la Carta de los Derechos fundamentales para los Estados miembros y para las instituciones comunitarias, a la hora de adoptar y aplicar el Derecho comunitario. Tanto los instituciones de la UE como los Estados miembros deberán garantizar que todas las políticas, incluidas las relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, respetan los derechos fundamentales.

3.8 Además, el Tratado de Lisboa reconoce en su artículo 47 del TUE que «La Unión tiene personalidad jurídica»; y el artículo 6.2 del Tratado estipula que, basándose en su nueva personalidad, «La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales».

3.9 El CESE ha propuesto ⁽¹⁾ a la Comisión, al Parlamento y al Consejo de la UE que, en el ámbito de la política exterior, promuevan **un marco normativo internacional para las migraciones**, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe incluir los principales Convenios de la OIT y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores y sus familiares, que aún no ha sido ratificada por los Estados miembros de la UE, a pesar de que el CESE adoptó un Dictamen de iniciativa ⁽²⁾ proponiendo su ratificación.

3.10 Para reforzar este objetivo, **el CESE propone que se incluyan dos nuevos principios comunes: Derechos fundamentales, y Estado de Derecho y libertades fundamentales.**

4. Observaciones específicas sobre los principios básicos

4.1 La Comisión propone **diez principios comunes** para el desarrollo de la política común de inmigración, agrupados bajo tres epígrafes: **prosperidad, solidaridad y seguridad.**

4.2 Sin embargo, el CESE observa que faltan los principios derivados de los derechos fundamentales; dado que la política y la legislación de inmigración (admisión, fronteras, visados, retorno, condiciones de residencia, etc.) de la UE y de sus Estados miembros debe respetar la dignidad humana y los derechos

fundamentales, el CESE propone que se añada un nuevo epígrafe titulado **«Derechos humanos», que incluya dos nuevos principios:**

Principio A: Derechos fundamentales

4.3 En las políticas de inmigración la UE y sus Estados miembros deberán respetar la Carta de los Derechos fundamentales de la UE, para garantizar la lucha contra el racismo y la discriminación, y reforzar el principio de igualdad de trato. El respeto a estos principios debe constituir la base sobre la que se elabore la legislación de la UE en materia de inmigración.

4.4 El CESE, en un reciente dictamen ⁽³⁾, consideró que los derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países que contiene la propuesta de Directiva para el procedimiento único –COM(2007) 638 final–, sobre base de la igualdad de trato en los salarios, las condiciones laborales, la libertad de asociación, la educación y la formación profesional, es una buena base de partida para la futura legislación común de la inmigración.

Principio B: Estado de Derecho y libertades fundamentales

4.5 Teniendo en cuenta el compromiso de los Estados miembros para que la UE se adhiera al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el CESE considera que entre los principios comunes para la política de inmigración se deben incluir las garantías jurídicas que este Convenio contiene, para asegurar a todos los inmigrantes el acceso efectivo a los derechos y garantías del Estado de Derecho mientras residan en la UE.

5. Principios comunes básicos para el posterior desarrollo de la política común de inmigración (propuesta de la Comisión Europea)

5.1 **Prosperidad:** contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la UE

5.2 La Comunicación señala la contribución de la inmigración legal al desarrollo socioeconómico de la UE. El CESE ha expresado en reiteradas ocasiones los efectos positivos de la inmigración para las sociedades europeas de acogida, teniendo en cuenta los desafíos de la Estrategia de Lisboa. En este sentido, el Comité espera que finalicen pronto las limitaciones de los períodos transitorios que afectan a los ciudadanos de los nuevos Estados miembros.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008).

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 302 de 7.12.2004).

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

5.3 El apartado **prosperidad** incluye tres principios:

Principio 1: Normas claras y condiciones similares

5.4 El Comité desea que la UE pueda tener una adecuada legislación común con un alto grado de armonización, para que la inmigración se canalice a través de procedimientos legales, flexibles y transparentes, en la que los nacionales de terceros países tengan un trato justo, con derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos comunitarios.

5.5 La cooperación entre la UE y los países de origen para mejorar la gestión de los flujos migratorios es imprescindible. Recientemente el Comité ha aprobado dos dictámenes ⁽¹⁾ en los que proponía mejorar la colaboración entre los países de origen y los países europeos de acogida.

5.6 La política común de visados debe ser aplicada con mayor flexibilidad, pues en numerosas ocasiones dificulta la gestión de los flujos migratorios legales.

Principio 2: Adecuación entre las cualificaciones y las necesidades

5.7 La inmigración con fines económicos, en el marco de la Estrategia de Lisboa, debe responder a una evaluación de los mercados laborales en la UE basada en las necesidades, teniendo en cuenta todos los sectores y niveles de cualificación, garantizando el principio de preferencia comunitaria.

5.8 Por lo que respecta a la evaluación de las necesidades de «trabajadores cualificados» en la UE y los Estados miembros hasta 2020, en un reciente dictamen ⁽²⁾, el CESE formuló diversas propuestas en relación con la Directiva «Tarjeta Azul».

5.9 Respecto a la elaboración de «perfiles de inmigración» dando información sobre la participación de inmigrantes en el mercado laboral nacional, el Comité considera que es necesario mejorar los datos nacionales y de la UE sobre los flujos migratorios y los mercados de trabajo; sin embargo, el CESE considera que el concepto «perfiles de inmigración» se debe entender de manera flexible, teniendo en cuenta la adaptabilidad profesional.

5.10 El CESE quiere resaltar la importancia del conocimiento de las lenguas y de la formación profesional de los trabajadores

inmigrantes, que son fundamentales para acceder al empleo y mejorar la adaptabilidad a los cambios en los mercados laborales, así como del reconocimiento de las cualificaciones profesionales adquiridas fuera de la UE.

5.11 El CESE está de acuerdo con la Comisión en el objetivo de promover el espíritu empresarial de los inmigrantes, para lo que es necesario superar los numerosos obstáculos que todavía mantienen las legislaciones nacionales en materia de inmigración.

5.12 Puesto que los trabajadores inmigrantes tienen mayor riesgo de perder el empleo, es preciso desarrollar medidas para mejorar la inclusión laboral con especial atención a la situación de las mujeres y de las personas con especiales dificultades.

5.13 El CESE considera que es preciso luchar contra el empleo irregular no sólo a través de las medidas previstas en la Directiva sobre sanciones a los empleadores, sino con incentivos y políticas activas para regularizar y legalizar el empleo de inmigrantes. Para ello es necesario que las legislaciones de inmigración, tanto nacionales como de la UE, sean más flexibles y estén más estrechamente vinculadas a las tendencias del mercado laboral, ya que es necesario desarrollar y consolidar la consulta a los interlocutores sociales y el diálogo social propiamente dicho.

5.14 Hay que asegurar el cumplimiento de las normativas de la OIT, especialmente los Convenios de la OIT sobre trabajadores inmigrantes (C 97 y C 143).

Principio 3: La integración es la clave del éxito de la inmigración

5.15 El CESE ha elaborado diversos dictámenes ⁽³⁾ para promover las políticas de integración, y por ello muestra su satisfacción porque la integración sea uno de los principios de la política de inmigración. Los «**Principios básicos comunes**» adoptados por el Consejo en 2004 deben ser la base de las políticas de integración, y el primero de dichos principios se refiere al carácter bidireccional o recíproco de la integración (entre los inmigrantes y la sociedad de acogida). El Comité está de acuerdo con la Comisión por lo que respecta al objetivo

⁽³⁾ Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

- Dictamen sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009);
- Dictamen sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 125 de 27.5.2002);
- Dictamen sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 30.3.2004);
- Dictamen sobre el tema «La participación de la sociedad civil en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo»; ponentes: Sres. Rodríguez García-Caro, Pariza Castaños y Cabra de Luna (DO C 318 de 23.12.2006).

⁽¹⁾ Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

- Dictamen sobre el tema «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008).
- Dictamen sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos»; ponente: Sr. Sharma (DO C 120 de 16.5.2008).

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

de que las sociedades europeas «deben mejorar su capacidad de gestionar la diversidad inherente a la inmigración y aumentar la cohesión social».

5.16 El Comité respalda las propuestas de la Comisión y considera que la consolidación del Programa Marco Europeo para la Integración va a necesitar un nuevo impulso político en el Consejo. El CESE ha propuesto la «integración cívica», que se basa «en la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato»⁽¹⁾. Por ello, es fundamental incrementar la participación social y política de los inmigrantes a nivel local, nacional y europeo. Para promover el acceso de los inmigrantes a la ciudadanía, el Comité elaboró un dictamen dirigido a la Convención Europea⁽²⁾, proponiendo que a los nacionales de terceros países que sean residentes de larga duración se les conceda la **ciudadanía de la Unión Europea**.

5.17 En la actualidad existe bajo la coordinación de la Comisión una Red nacional de puntos de contacto que supone una experiencia muy positiva. El CESE subraya la importancia de intercambiar y analizar la experiencia y buenas prácticas de las autoridades de los Estados miembros y de que el Consejo ponga en marcha un **Método Abierto de Coordinación**, para lo que se deben desarrollar **indicadores comunes y sistemas estadísticos** adecuados que deberán utilizar los Estados miembros para evaluar los resultados de las políticas de integración.

5.18 Deben desarrollarse *programas de integración* para los «nuevos inmigrantes» que incluyan una dimensión lingüística (aprendizaje del idioma), una dimensión cultural y una dimensión cívica (compromiso con los valores europeos fundamentales) dentro de unos «*procedimientos nacionales específicos*» como, por ejemplo, «*currículos de integración, compromisos explícitos de integración, programas de bienvenida, planes nacionales de ciudadanía e integración, cursos de introducción u orientación cívica*».

5.19 El Comité analizó, en colaboración con la Fundación de Dublín y los interlocutores sociales, las condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes⁽³⁾, concluyendo que la diversidad en el lugar de trabajo aumenta las oportunidades para las empresas y los trabajadores; y que en el ámbito laboral, la legislación y las políticas públicas se deben complementar con la colaboración de los interlocutores sociales.

5.20 El Comité ha propuesto en varios dictámenes que la legislación europea debe incluir los derechos de los inmigrantes, y que éstos deben ser informados de sus derechos y de sus deberes (respeto de las leyes del país de acogida).

(1) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada»; ponente: Sr. Pariza Castaños; coponente: Sr. Melícias (DO C 125 de 27.5.2002).

(2) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 208 de 3.9.2003).

(3) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).

5.21 Teniendo en cuenta que en los Estados miembros algunos derechos están vinculados a la duración de la residencia de los inmigrantes, el CESE está de acuerdo con la Comisión en que se garantice el acceso efectivo y no discriminatorio de los inmigrantes a la atención sanitaria, a la protección social y a los derechos de pensión y de seguridad social. También el Pacto europeo de la inmigración y el asilo afirma que se deben garantizar algunos derechos como «*el acceso a la educación, al empleo, a la seguridad y a los servicios públicos y sociales*».

5.22 En su Dictamen sobre el Libro Verde, el Comité ya propuso que se reconozcan también los diversos derechos⁽⁴⁾.

5.23 El CESE ha propuesto en diversos dictámenes⁽⁵⁾ que es necesario modificar la Directiva 2003/86/CE relativa al derecho a la reunificación familiar, puesto que es muy restrictiva, no respeta los derechos fundamentales y es un obstáculo para la integración.

5.24 También se debe constituir -antes del mes de marzo de 2009- el **Foro Europeo de la Integración** tal como ha sido propuesto por el CESE⁽⁶⁾ y respaldado en la Conferencia preparatoria de abril de 2008. Los Estados miembros deberán facilitar la participación de los miembros del Foro.

(4) Derecho a la seguridad social, incluida la atención sanitaria.

— Derecho, en las mismas condiciones que los nacionales, de acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda.

— Acceso a la educación y a la formación profesional.

— Reconocimiento de diplomas, certificados y titulaciones en el marco de la legislación comunitaria.

— Derecho a la educación de los menores, incluidas las ayudas y becas de estudio.

— Derecho al ejercicio de la docencia e investigación científica según la propuesta de Directiva.

— Derecho a la asistencia jurídica gratuita en casos de necesidad.

— Derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

— Derecho a recibir enseñanza de la lengua de la sociedad de acogida.

— Respeto a la diversidad cultural.

— Derecho a la libre circulación y residencia dentro del Estado miembro.

(5) Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

— Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 30.3.2004).

— Dictamen sobre el «Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 286 de 17.11.2005).

— Dictamen sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).

— Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

(6) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países»; ponente: Sra. Pariza Castaños (DO C 27 de 3.2.2009).

5.25 **Solidaridad:** coordinación entre Estados miembros y cooperación con terceros países.

5.26 La Comisión propone la mejora de la solidaridad política. Este epígrafe, «Solidaridad e Inmigración», cuenta con tres principios:

Principio 4: Transparencia, confianza y cooperación

5.27 La política común de inmigración se debe basar en un elevado nivel de solidaridad política y operativa, confianza mutua, transparencia, responsabilidad compartida y esfuerzos conjuntos de la UE y de sus Estados miembros. El CESE comparte estos principios, y señala que es necesario superar el ámbito intergubernamental a fin de que las instituciones de la UE se impliquen en la política común de inmigración.

5.28 Es preciso mejorar la distribución de la información y la confianza mutua y adoptar enfoques más coordinados; supervisar el impacto de las medidas nacionales más allá de las fronteras nacionales; y desarrollar sistemas operativos conjuntos, teniendo en cuenta las actividades de EUROSUR.

5.29 En un reciente dictamen ⁽¹⁾, el CESE ha respaldado las iniciativas de la Comisión Europea para que los Estados miembros mejoren las estadísticas referidas a la inmigración.

Principio 5: Utilización eficaz y coherente de los medios disponibles

5.30 La solidaridad debe incluir un «fuerte componente financiero» que tenga en cuenta la situación específica de las fronteras exteriores de algunos Estados miembros. Por ello, se deben utilizar adecuadamente los fondos del Programa General de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (2007-2013), para repartir los costes y complementar los recursos nacionales.

5.31 El CESE emitió un dictamen ⁽²⁾ criticando el enfoque de las políticas de gestión de los flujos migratorios y proponiendo

un enfoque que tenga en cuenta, en primer lugar, a la persona como titular de los derechos humanos fundamentales.

5.32 Se debe atender especialmente a las necesidades urgentes, como una afluencia masiva de inmigrantes. Por encima de otras consideraciones, el Comité quiere resaltar que en algunas ocasiones se producen situaciones de emergencia humanitaria que deben ser resueltas a través de la solidaridad de la UE.

5.33 El CESE apoya el respaldo dado por la Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo a una enmienda al presupuesto comunitario de 2009 para asignar recursos financieros al establecimiento de un «mecanismo de solidaridad» a fin de que los Estados miembros puedan compartir sus cargas. Este mecanismo incluye la concesión de fondos al Fondo europeo para los refugiados, la promoción de otros programas de reinstalación y fondos para la agencia Frontex de la UE para que pueda hacer extensivas sus misiones marítimas a Europa meridional sobre una base permanente con efectos a partir del próximo mes de enero.

Principio 6: Asociación con terceros países

5.34 El CESE ha elaborado dos dictámenes ⁽³⁾ proponiendo un nuevo enfoque para las políticas europeas: que la política de inmigración se gestione en colaboración con los países de origen para que las migraciones sean un factor de desarrollo para esos países. Ello supone replantear muchos aspectos de esas políticas, incluso los que se refieren a los criterios de admisión o las posibilidades de movilidad de los inmigrantes.

5.35 Por eso el Comité acoge con satisfacción este principio, porque la gestión de los flujos migratorios requiere la asociación y la cooperación con terceros países.

5.36 Se debe mitigar la fuga de cerebros, aumentar la formación y la educación, reforzar los mercados de trabajo locales, fomentar el trabajo decente, optimizar el papel de las remesas y evitar la inmigración irregular.

5.37 La adopción, junto con aquellos Estados miembros que estén interesados, de «asociaciones de movilidad» con terceros países, para que sus ciudadanos puedan emigrar legalmente a Europa.

5.38 Proporcionar sistemas de inmigración circular mediante medidas legales y operativas que otorguen a los inmigrantes legales el derecho de acceso prioritario a la residencia legal ulterior en la UE.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional»; ponente: Sra. Sciberras (DO C 185 de 8.8.2006).

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para los refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios», la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios», la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países para el período 2007-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios», la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo europeo para el retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general de solidaridad y gestión de los flujos migratorios»; ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 88 de 11.4.2006).

⁽³⁾ Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

- Dictamen sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008).
- Dictamen sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos»; ponente: Sr. Sharma (DO C 120 de 16.5.2008).

5.39 Los acuerdos de asociación deberán incluir aspectos de seguridad social que incluyan la posibilidad de transferir, a los países de origen, los derechos sociales adquiridos, especialmente los derechos de pensión.

5.40 **Seguridad:** Combatir eficazmente la «inmigración ilegal»

5.41 En anteriores dictámenes ⁽¹⁾ el CESE ha advertido que «el término inmigración ilegal, cuando se refiere a las personas que emigran, requiere alguna precisión. Aunque no es legal entrar en un Estado sin la documentación y las autorizaciones establecidas, estas personas no son delincuentes. El inmigrante irregular no es un delincuente, aunque su situación no sea legal». Delincuentes son quienes trafican ilegalmente con las personas y quienes explotan a los inmigrantes irregulares.

5.42 El apartado sobre **seguridad** contiene cuatro principios:

Principio 7: Una política de visados que responda a los intereses de Europa y de sus socios

5.43 El CESE pregunta a la Comisión si dispone de datos suficientes para evaluar el impacto de la política de visados en la reducción de la inmigración irregular. La exigencia del visado de corta duración para los ciudadanos de algunos terceros países puede reducir la inmigración irregular que de allí proceda, pero puede aumentar el número de personas que son víctimas de las redes de tráfico y de trata de seres humanos. Además, la política de visados puede ocasionar graves limitaciones de carácter discriminatorio para la movilidad de las personas, por lo que es necesaria una adecuada gestión por parte de las autoridades consulares, con transparencia, rapidez y eliminando la corrupción.

5.44 El Comité está de acuerdo en que se adopten los visados europeos uniformes Schengen, así como que se puedan crear centros consulares comunes de varios Estados miembros.

Principio 8: Gestión integrada de fronteras

5.45 Con vistas a preservar la integridad del espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores, la Comisión propone consolidar y desarrollar la «gestión integrada» de las estrategias de control de las fronteras exteriores de la UE.

5.46 Debe reforzarse la dimensión operativa de Frontex; debe desarrollarse un sistema integrado de controles fronterizos mediante el uso de «nuevas tecnologías» y utilizando el potencial del Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea. Es fun-

damental que Frontex siga desarrollando e incrementando su papel de coordinación y apoyo en lo que se refiere a operaciones conjuntas y a su capacidad de reaccionar rápidamente ante las necesidades de los Estados miembros en las fronteras exteriores. En el futuro la UE decidirá sobre el mandato y el control operativo de Frontex considerando las implicaciones jurídicas en el marco del derecho nacional e internacional.

5.47 Es preciso desarrollar la cooperación con terceros países y apoyar el desarrollo de sus capacidades de gestión y control migratorio.

5.48 El Comité destaca la necesidad de preservar el espacio Schengen, sin controles fronterizos interiores, y de reforzar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores.

5.49 El CESE apoya también la creación de una ventanilla única de fronteras terrestres donde cada viajero sea objeto de un único control a cargo de una única autoridad.

5.50 La llegada masiva y continuada de inmigrantes a un territorio de la UE es, sobre todo, un **problema humanitario** que las autoridades nacionales, con la colaboración y la solidaridad de la UE, deben resolver. Algunos territorios europeos como las islas meridionales (Malta, Lampedusa, Canarias, etc.) tienen dificultades específicas, pues constituyen puntos intermedios para la inmigración irregular, y a veces reciben un volumen de inmigración que excede su capacidad de acogida. Por ello es imprescindible que la Unión Europea disponga de un sistema de solidaridad, incluyendo la necesidad de compartir, combinando y sumando recursos nacionales y europeos, la carga operativa generada por el hecho de que algunos Estados miembros se enfrentan a llegadas masivas y periódicas de inmigrantes ilegales.

5.51 El CESE desea que la eficacia en el control de las fronteras sea respetuosa con el derecho de asilo, pues muchas personas que necesitan protección internacional llegan a las fronteras exteriores a través de vías clandestinas. El Comité adoptará otro Dictamen ⁽²⁾ sobre el Sistema europeo común de asilo.

5.52 El CESE respaldó ⁽³⁾ la creación de Frontex y la creación en el futuro de una Guardia Europea de Fronteras y de una Escuela Europea de Guarda de Fronteras, pues los controles de fronteras deben llevarlos a cabo funcionarios especializados en el trato a la personas y con amplios conocimientos técnicos.

⁽¹⁾ Véase, en concreto, el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 149 de 21.6.2002).

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 25 de febrero de 2009 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de política de asilo - Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE»; ponente: Sr. Pariza Castaños, coponente: Sra. Bontea (No publicado aún en el Diario Oficial).

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 108 de 30.4.2004).

5.53 Entre las tareas de la Agencia se debe incluir la coordinación con los servicios de salvamento —especialmente el marítimo— para prevenir y auxiliar a las personas que se encuentren en peligro como consecuencia de la utilización de sistemas de riesgo en la inmigración.

Principio 9: Incrementar la lucha contra la inmigración ilegal y tolerancia cero contra la trata de seres humanos

5.54 La Comisión propone combatir el trabajo no declarado y el empleo ilegal mediante la utilización y práctica de medidas preventivas, la aplicación de la legislación y la imposición de sanciones. Debe reforzarse la protección y apoyo a las víctimas de la trata de seres humanos y mejorar la colaboración con los países de origen y tránsito.

5.55 El Comité considera que la lucha contra la inmigración irregular no es sólo tarea de los controles de fronteras, sino de los mercados de trabajo europeos que tienen, en algunos sectores y países, ofertas de empleo no declarado para inmigrantes irregulares. Recientemente adoptó un dictamen ⁽¹⁾ en el que se respaldó la propuesta de Directiva de la Comisión para sancionar a aquellos empleadores que empleen a inmigrantes irregulares, destacando la importancia de los interlocutores sociales y de las condiciones laborales de los inmigrantes.

5.56 También se reducirá la inmigración irregular cuando la UE y los Estados miembros tengan legislaciones para la admisión de nuevos inmigrantes que sean más abiertas y flexibles, tal como el Comité ha propuesto en varios Dictámenes.

5.57 El Comité respalda a la Comisión que quiere asegurarse de que los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE tienen acceso a servicios esenciales para garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales como, por ejemplo, la educación, especialmente de los niños, y la atención sanitaria básica.

5.58 El Comité considera que la existencia de cientos de miles de inmigrantes irregulares en la UE supone un desafío para la UE y los Estados miembros. El retorno obligatorio no puede ser la única respuesta, pues se debe garantizar siempre la dignidad de las personas y un trato humanitario, y no es viable desde el punto de vista financiero. Por eso, en otros dictámenes ha propuesto que ⁽²⁾ «La Comisión debe proponer a los Estados miembros, en el marco de la coordinación de las políticas, la conveniencia de elaborar medidas de regularización, evitando el riesgo de considerar la inmigración irregular como una puerta trasera para la inmigración legal. Para regularizar la situación de las personas afectadas se deben considerar las situaciones de arraigo social y laboral». El

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países»; ponente: Sra. Roksandić, coponente: Sr. Almeida Freire (DO C 204 de 9.8.2008).

⁽²⁾ Véase, en concreto, el Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 61 de 14.3.2003).

Comité considera que, a través de la colaboración entre las autoridades y los interlocutores sociales, numerosas personas que hoy desempeñan un trabajo ilegal pueden regularizar su situación administrativa para que su empleo se transforme en empleo legal.

5.59 La falta de eficacia en el control de las fronteras exteriores es utilizada en muchas ocasiones por las redes de delincuentes que trafican con seres humanos, que no dudan en poner en grave riesgo la vida de las personas para aumentar sus beneficios económicos ilícitos. En otro Dictamen ⁽³⁾, el CESE manifestó que, con la misma energía que se combate a las redes de delincuentes que trafican y explotan a las personas, las autoridades deben proteger a las víctimas, especialmente a las más vulnerables como son los menores y las víctimas de la trata y explotación sexual.

5.60 El Comité tiene una gran preocupación sobre la utilización de los sistemas biométricos que se pueden utilizar de manera discriminatoria y vulnerar el derecho a la intimidad de las personas.

Principio 10: Políticas de retorno efectivas y sostenibles

5.61 La Comisión considera que las políticas de retorno son un componente imprescindible de la política de inmigración, y plantea que deben evitarse las regularizaciones masivas, aunque «se deja abierta la posibilidad de regularizaciones individuales basadas en criterios justos y transparentes».

5.62 La Comisión propone dar una dimensión europea a las políticas de retorno y garantizar el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno. En su dictamen ⁽⁴⁾ el Comité consideró que antes de disponer de una legislación común de inmigración y de asilo, es muy problemático el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno, respetando las garantías de los derechos fundamentales del Estado de Derecho.

5.63 En dicho Dictamen, el Comité manifestó que tienen más éxito las políticas de retorno voluntario, con incentivos adecuados y gestionados en colaboración con la OIM y las ONG especializadas.

5.64 El CESE no fue consultado durante la elaboración de la Directiva sobre el retorno, pero coincide con las organizaciones de derechos humanos en que algunas de sus disposiciones (duración de la detención en centros de internamiento, la falta de tutela judicial, el trato inadecuado a los menores, etc.) **no son compatibles con los derechos fundamentales y el Estado de Derecho**.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 221 de 17.9.2002).

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva del Consejo 2001/40/CE, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países»; ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 220 de 16.9.2003).

5.65 Se debe asegurar que los países de origen readmitan a sus nacionales pues están obligados por los convenios internacionales, y también se deben evaluar los acuerdos de readmisión existentes para mejorar su aplicación y facilitar la negociación de acuerdos futuros.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

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 — Plan de política de asilo — Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE»

COM(2008) 360 final

(2009/C 218/16)

El 17 de junio 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 — Plan de política de asilo — Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de diciembre 2008 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS, coponente: Sra. BONTEA).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE comparte los objetivos generales propuestos por la Comisión, pero llama la atención sobre la enorme distancia que existe entre estos objetivos y la legislación europea, así como entre las leyes y prácticas nacionales.

1.2 El Comité considera que en este caso, como en otros de la política europea, la ambición y los valores se quedan en grandes palabras y que, en demasiadas ocasiones, las prácticas y las leyes contradicen los valores.

1.3 El CESE considera que la segunda fase de construcción del SECA debe corregir los defectos que ha padecido la primera; para ello es necesario hacer una revisión crítica de ésta como paso previo al inicio de la segunda fase.

1.4 Teniendo en cuenta que en la segunda fase del desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo el Consejo de la UE adopta las decisiones por el procedimiento ordinario y la codificación del PE, el CESE espera y desea que los progresos sean más rápidos y la legislación de mayor calidad. El Comité acoge con satisfacción que la Comisión, a través de esta Comunicación, se comprometa a adoptar en el futuro numerosas iniciativas políticas y legislativas.

1.5 El Comité considera que la armonización de las políticas europeas de asilo y la construcción del SECA se debe realizar garantizando un alto nivel de calidad, sin rebajar las normas internacionales de protección. La armonización siempre mantendrá determinados márgenes para las legislaciones nacionales, pero no deberá ser utilizada en ningún caso para reducir los actuales niveles de protección que tienen los Estados miembros,

sino que deberá servir para mejorar la legislación de aquellos Estados miembros cuyos niveles de protección son insuficientes.

1.6 La nueva legislación debe permitir el acceso de los solicitantes de asilo al mercado laboral y a la formación.

1.7 El CESE reclama que se reconozca el papel que realizan las ONG especializadas en asilo y refugio y que se les dé pleno acceso a aquellos procedimientos y lugares que estén relacionados con su actividad.

1.8 El Comité saluda que en el Pacto europeo sobre inmigración y asilo⁽¹⁾, la UE haya dado un nuevo impulso para el desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo.

2. Introducción

2.1 El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se está desarrollando en dos fases diferenciadas. La primera de ellas se inicia en el **Consejo Europeo de Tampere** (1999), después de la aprobación del Tratado de Ámsterdam, que otorgó una dimensión comunitaria para las políticas de inmigración y asilo. Esta primera fase concluyó en el año 2005.

2.2 En esta **primera fase** se avanza en la elaboración de algunas directivas de asilo, cierta mejora de la cooperación entre los Estados miembros y algunas actuaciones en la dimensión exterior del asilo.

⁽¹⁾ Véase documento del Consejo 13440/08.

2.3 Tres son los instrumentos legislativos más importantes: la Directiva 2005/85 sobre procedimientos para conceder o retirar el estatuto de refugiado, la Directiva 2003/9 sobre normas mínimas de acogida para los solicitantes de asilo, y la Directiva 2004/83 sobre normas para el reconocimiento como refugiado y contenidos del estatuto. Además se han logrado avances normativos en otros campos, como el de la determinación del Estado responsable de analizar una solicitud (Convenio y Reglamento de Dublín), Eurodac y la Directiva 2001/55 sobre protección temporal, entre otros.

2.4 En el terreno de la cooperación entre Estados miembros se han puesto en marcha un conjunto de actividades que se realizan en el marco de Eurasil, un grupo de expertos nacionales que preside la Comisión. También se ha establecido un instrumento de solidaridad financiera, con la creación y renovación del Fondo Europeo para los Refugiados.

2.5 En la dimensión exterior del asilo se ha avanzado en campos como el de la ayuda a terceros países con fuertes cargas de refugiados (cabe destacar los Programas de Protección Regional que se están implementando) o el de la reinstalación de refugiados en el espacio de la UE.

2.6 La **segunda fase** de la construcción del SECA se inició con el establecimiento del **Programa de la Haya** (aprobado en noviembre de 2004), donde se establece que en 2010 se debe haber alcanzado los objetivos principales del SECA:

- establecimiento de un procedimiento común de asilo,
- elaboración de un estatuto uniforme,
- mejora de la cooperación entre los Estados miembros,
- dotar de una dimensión exterior a la política europea de asilo.

2.7 Como paso previo a la adopción de nuevas iniciativas, en el año 2007 la Comisión elaboró un **Libro Verde** ⁽¹⁾ con el objetivo de abrir un debate entre las diferentes instituciones, los Estados miembros y la sociedad civil.

2.8 El CESE emitió un importante Dictamen ⁽²⁾ sobre el Libro Verde, respondiendo a las cuestiones planteadas por la Comisión e incluyendo numerosas propuestas para desarrollar el Sistema Común Europeo de Asilo.

⁽¹⁾ COM(2007) 301 final, presentado el 6 de junio de 2007.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008.

2.9 La Comisión, tras recoger las aportaciones realizadas al Libro Verde, ha elaborado el **Plan de Política de Asilo**. Por tanto, el presente Dictamen es complementario al que el Comité elaboró para el Libro Verde.

3. Observaciones generales

3.1 La Comunicación sobre el asilo ha sido presentada por la Comisión a la vez que la Comunicación sobre inmigración. El Comité respalda que la DG Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión disponga desde hace unos meses de servicios diferenciados, pues ello va a permitir una mayor especialización, teniendo en cuenta que en materia de asilo existen legislación y convenios internacionales que obligan a los Estados miembros de la UE.

3.2 El CESE considera que la segunda fase de construcción del SECA debe corregir los defectos que ha padecido la primera, para lo que es necesario hacer una revisión crítica de ésta, como paso previo al inicio de la segunda fase. El Comité comparte la visión crítica de la Comisión, pero considera que el Consejo Europeo y los Estados miembros deben reconocer también los errores y corregir las carencias de la primera fase.

3.3 El principal defecto de la primera fase es que los instrumentos legislativos aprobados incluyen excesivos márgenes de discrecionalidad para la legislación nacional, lo que ha permitido a los Estados miembros disponer de políticas y de legislaciones muy diferentes. Por eso no se ha alcanzado el grado de armonización necesario.

3.4 Las autoridades de los Estados miembros deciden aceptar o rechazar las solicitudes de asilo, a través de legislaciones nacionales que no están armonizadas; se mantienen las distintas tradiciones en la política de asilo; se evalúa de distinta forma la situación de los países de origen; y se carece de prácticas comunes europeas. En consecuencia, los niveles de protección que los distintos Estados miembros otorgan son muy diferentes, por lo que se mantienen los movimientos secundarios de refugiados en el interior de la UE.

3.5 La Comisión señala que «las normas mínimas comunes acordadas en la primera fase no han creado las condiciones equiparables deseadas» ⁽³⁾. El CESE considera que la regla de la unanimidad con la que hasta hace poco tiempo trabajaba el Consejo ha ocasionado esta situación tan decepcionante. El Comité respalda que actualmente, superando las limitaciones del Tratado, para la política común de asilo se aplique el procedimiento ordinario y la codecisión. Es de esperar que durante la segunda fase se logren avances mayores en la armonización.

⁽³⁾ Punto 3 del Plan de política de asilo.

3.6 El CESE quiere señalar que es necesario mejorar la calidad de la protección que otorga la UE. Como se indicaba en el Dictamen sobre el Libro Verde, la construcción del SECA debe venir presidida por «la voluntad de hacer de la Unión Europea un espacio único de protección de los refugiados basado en la plena e inclusiva aplicación de la Convención de Ginebra y en los valores humanitarios comunes que comparten todos los Estados miembros»⁽¹⁾.

3.7 Por ello, el Comité considera que la armonización de las políticas europeas de asilo y la construcción del SECA han de hacerse sin desvirtuar ni rebajar las normas internacionales de protección. La UE debe elaborar una legislación común que no suponga merma alguna en los estándares de protección, y en consecuencia serán los Estados miembros que tienen niveles insuficientes de protección quienes hayan de modificar su legislación.

3.8 Siempre existirá cierta capacidad de los Estados miembros para aplicar la legislación de la UE sobre el asilo, pero el CESE respaldará solamente la legislación comunitaria que garantice un alto nivel de protección y que reduzca los márgenes de discrecionalidad actuales que impiden su correcta aplicación. Los instrumentos legislativos de la segunda fase de la construcción del SECA deben definir unos estándares de protección de calidad, que garanticen los principios de la Convención de Ginebra, y que permita el acceso al procedimiento de asilo a las personas que lo necesitan.

4. Observaciones específicas sobre los nuevos instrumentos legislativos

4.1 Directiva sobre las condiciones de acogida

4.1.1 La Directiva de acogida actualmente vigente ha permitido, como señala la Comisión, un amplio margen de discreción a los Estados miembros en áreas fundamentales. Ello está suponiendo que las condiciones de acogida sean muy diferentes en la UE.

4.1.2 El CESE apoya la propuesta de la Comisión para alcanzar un mayor grado de armonización que evite los movimientos secundarios. En el Dictamen sobre el Libro Verde, el Comité precisó las propuestas.

4.1.3 El Comité también respalda que la nueva Directiva incluya las normas de acogida a las personas que buscan protección subsidiaria; incorpore las garantías procesales a la retención y al internamiento; y facilite que se detecten y se satisfagan las necesidades de las personas vulnerables. La UE debe proteger especialmente a las personas, en muchos casos niños y mujeres,

que han sufrido tortura, violaciones, malos tratos y otros tipos de violencia.

4.1.4 En varios Dictámenes⁽²⁾, el CESE ha propuesto que la nueva legislación debe permitir el acceso de los solicitantes de asilo al mercado laboral y a la formación. El CESE ha subrayado la importancia de que, sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros, se garantice un acceso simplificado y más armonizado al mercado de trabajo, velando por que el acceso real al empleo no se vea obstaculizado por nuevas restricciones administrativas innecesarias.

4.1.5 También los interlocutores sociales, en los diferentes ámbitos, pueden colaborar con los refugiados y solicitantes de asilo para facilitar su acceso al empleo y a la formación; las cooperativas y otras formas de economía social, las instituciones de enseñanza y las ONG especializadas también pueden colaborar.

4.1.6 Asimismo, ha propuesto modificaciones que aseguren la reunificación familiar, mejores condiciones para la educación, especialmente de los menores, y pleno acceso a la atención sanitaria⁽³⁾.

4.1.7 La Directiva, por último, debe establecer de forma clara que las condiciones de acogida han de garantizarse por igual a todos los solicitantes de asilo, con independencia de que se encuentren o no en un centro de acogida.

4.2 Directiva de procedimientos de asilo

4.2.1 La Comisión ha señalado que propondrá modificaciones a la Directiva de procedimientos porque ésta no ha logrado el grado de armonización deseable entre los Estados miembros. El CESE apoya la creación de un único procedimiento común de asilo que no deje, como señala la Comisión, «ningún margen a la proliferación de requisitos dispares en los Estados miembros»⁽⁴⁾. También apoya el establecimiento de garantías procesales obligatorias.

4.2.2 Pero, en opinión del CESE, las modificaciones a la Directiva de procedimientos deben ser de gran calado. Se trata de una de las directivas que más posibilidades discrecionales contempla; una directiva aprobada por los Estados con la clara intención de preservar los sistemas preexistentes en cada uno de ellos.

⁽²⁾ Véanse los dictámenes del CESE:

— sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros» (ponente: Sr. Mengozzi, componente: Sr. Pariza Castaños), DO C 48 de 21.2.2002;

— sobre «La participación de la sociedad civil en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo» (ponentes: Sres. Rodríguez García-Caro, Pariza Castaños y Cabra de Luna), DO C 318 de 23.12.2006;

— sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Salud y migración» (ponente: Sra. Cser), DO C 256 de 27.10.2007.

⁽⁴⁾ Punto 3.2 del Plan de política de asilo.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008, punto 1.1.

4.2.3 La construcción del SECA requiere de una normativa de procedimientos más ágiles y garantistas, que asegure la equidad de las decisiones y que amplíe la seguridad en los procedimientos de recurso.

4.2.4 El CESE reitera lo que ya señaló en su dictamen sobre el Libro Verde ⁽¹⁾:

- los solicitantes de asilo deben disponer de la asistencia de un intérprete;
- de la asistencia jurídica gratuita en casos de necesidad;
- las resoluciones administrativas deben estar motivadas;
- los recursos presentados ante los tribunales de justicia contra las resoluciones de expulsión deben tener efectos suspensivos, por lo que los solicitantes de asilo no pueden ser expulsados durante el recurso administrativo o judicial;
- las ONG podrán asistir a los solicitantes de asilo sin limitaciones, durante todas las fases de los procedimientos.

4.2.5 La detención de solicitantes de asilo en centros de internamiento se sigue produciendo en varios Estados miembros, a pesar de las consideraciones del Comité y las protestas de las ONG. El CESE reafirma su posición contraria al mantenimiento en condiciones de detención de los solicitantes de asilo, ya que su internamiento en centros de detención debe ser una medida excepcional. Los solicitantes de asilo y sus familias deben vivir dignamente en entornos sociales adecuados.

4.2.6 El Comité reclama mayor transparencia sobre los centros de internamiento, que el ACNUR sea informado de su situación y de las personas internadas en ellos y que éstas puedan ser asistidas por las ONG.

4.2.7 La Convención de Ginebra garantiza el derecho de los solicitantes de asilo a presentar su solicitud, por lo que el Comité ha desaconsejado el uso de listas de «países seguros» y de «tercer país seguro» que pueden limitar la posibilidad del examen individual de cada solicitud.

4.2.8 El CESE reitera que el trato y las garantías que deben recibir los solicitantes de asilo en la frontera ha de ser idéntico al que reciben quienes presentan su solicitud en el territorio del Estado miembro.

4.3 Directiva sobre normas mínimas del contenido del estatuto

4.3.1 La Directiva sobre normas mínimas tampoco ha armonizado las decisiones y la calidad de la protección. Se mantienen

grandes diferencias en la UE, de tal manera que algunas personas en las mismas condiciones pueden ser aceptadas como refugiados en unos Estados miembros y rechazadas en otros. Lo mismo cabe decir de la protección subsidiaria.

4.3.2 La protección subsidiaria está sustituyendo a la concesión del estatuto de refugiado. El Comité considera que un procedimiento único no puede en ningún caso suponer que la protección subsidiaria debilite al estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra.

4.3.3 El CESE considera que una «ventanilla y procedimiento único» puede agilizar los procedimientos. En primer lugar se debe examinar si procede el reconocimiento del estatuto de refugiado, y después el estatuto de protección subsidiaria.

4.3.4 El Comité apoya que se elaboren a nivel de la UE normas mínimas relativas al estatuto de refugiado y al estatuto de protección subsidiaria, para asegurar un nivel mínimo de calidad de protección en todos los Estados miembros y reducir las actuales diferencias.

4.3.5 La protección subsidiaria es complementaria del estatuto de refugiado, pero el nivel de los derechos debe ser similar, por lo que el Comité está de acuerdo en que se respete el derecho a la reunificación familiar, y el acceso al mercado laboral y a las prestaciones económicas.

4.3.6 Los estatutos deben ser realmente uniformes en todo el territorio de la UE, reduciendo el margen de discrecionalidad de los Estados miembros. Las condiciones para acceder al de protección subsidiaria deben quedar, como la Comisión propone, más claramente definidas, a fin de que en todo el territorio de la UE se utilicen los mismos criterios para conceder ambos estatutos. El Comité propone una armonización en el nivel más alto, y no reducir los niveles en los Estados miembros de mayor tradición humanitaria.

4.3.7 El CESE destaca también la importancia de precisar mejor las medidas legislativas relativas a la atención a las personas vulnerables. Para ellas deben adecuarse los procedimientos, de forma que sus necesidades se detecten de inmediato, su atención sea más rápida y cuenten con todas las garantías de asistencia jurídica y de las ONG especializadas.

4.3.8 El CESE plantea reservas a la posibilidad de que terceras partes no estatales sean consideradas responsables de la protección. Los Estados miembros no pueden eludir esa responsabilidad ni «subcontrarla». La intervención y el apoyo de los agentes no estatales deben producirse bajo la tutela y responsabilidad de los Estados miembros.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008.

4.3.9 Sin embargo, la labor que las ONG especializadas y otros actores sociales realizan a favor de los refugiados y sus familias debe ser reconocida y contar con el apoyo necesario de las instituciones públicas. El CESE reclama que se reconozca el papel que realizan las ONG especializadas en asilo y refugio y que se les dé pleno acceso a aquellos procedimientos y lugares que estén relacionados con su actividad.

5. Eliminar las dificultades

5.1 El acceso efectivo a la posibilidad de solicitar asilo es mencionado por la Comisión, tanto en el Libro Verde como en su Comunicación sobre el Plan de política de asilo. En opinión del CESE, éste es un asunto de primera importancia. Se debe garantizar que las personas necesitadas de protección internacional puedan presentar una solicitud de asilo en un Estado miembro de la UE.

5.2 La Comisión, en su Comunicación, hace mención al hecho de que en la actualidad se estén dando niveles históricamente bajos de solicitudes de asilo. El Comité considera que esta reducción no se debe a la superación de los conflictos en el mundo y a la mejora en los derechos humanos, sino a las crecientes barreras que la UE está poniendo para que las personas necesitadas de protección internacional alcancen el territorio de la UE.

5.3 El Comité solicita un mayor compromiso de la UE en la lucha contra las redes criminales que trafican con seres humanos, pero considera que algunas políticas de «lucha contra la inmigración ilegal» están generando una grave crisis del asilo en Europa. El sistema de visados, Eurodac, el dispositivo Frontex, las sanciones a las compañías de transporte, los acuerdos de readmisión con terceros países y los acuerdos de cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal crean nuevas dificultades para que las personas necesitadas de protección puedan presentar la solicitud de asilo. El CESE ha propuesto en diversos dictámenes⁽¹⁾ que la lucha contra la inmigración ilegal no debe suponer nuevas dificultades para el asilo, y que los funcionarios encargados del control de las fronteras tengan una adecuada formación para garantizar el derecho de asilo.

⁽¹⁾ Véanse los dictámenes del CESE:

- sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración» (ponente: Sr. Pariza Castaños), DO C 221 de 17.9.2002;
- sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores» (ponente general: Sr. Pariza Castaños), DO C 108 de 30.4.2004;
- sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 2002/463/CE por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)» (ponente: Sr. Pariza Castaños), DO C 120 de 20.5.2005;
- sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008.

5.4 El CESE respalda las propuestas realizadas por el ACNUR para la creación de equipos de expertos en materia de asilo que asistan en todas las operaciones de control de fronteras que se realizan en la UE.

5.5 El CESE se opone a que la UE o los Estados miembros establezcan acuerdos de repatriación o de control de fronteras con países que no han firmado los principales instrumentos jurídicos internacionales de protección del derecho de asilo. Igualmente manifiesta su oposición a toda medida de devolución o repatriación que no se realice en plenas condiciones de seguridad y dignidad.

5.6 La devolución (retorno o expulsión) de personas cuyas necesidades de protección no han sido examinadas por un Estado miembro no se debe realizar, salvo que esté garantizado que tales necesidades serán examinadas en el país tercero con un procedimiento justo y acorde con los estándares internacionales de protección.

6. La Oficina Europea para el Apoyo al Asilo

6.1 Para la creación del SECA, es necesario que la armonización de la legislación esté acompañada de una importante cooperación entre Estados miembros. Esta cooperación práctica mejorará con la creación de la **Oficina Europea para el Apoyo al Asilo** (OEAA) propuesta por la Comisión, que el CESE respalda.

6.2 La OEAA deberá contar con capacidad para identificar de forma clara las diferencias que se producen en las prácticas de asilo de los Estados miembros, así como las diferencias legislativas, y proponer los cambios necesarios. Ha de tener también competencia para elaborar directrices comunes sobre la interpretación y aplicación de los distintos aspectos procesales y sustanciales del acervo de la UE en materia de asilo, tal como proponía la Comisión en el Libro Verde.

6.3 Esta Oficina podría convertirse en un importante centro de intercambio de buenas prácticas, así como de desarrollo de actividades formativas sobre asilo, en especial para la guarda de fronteras. También podrá ser un centro de seguimiento y análisis de resultados de las nuevas medidas que la UE vaya desarrollando en materia de asilo. Igualmente puede ser el lugar desde el que se establezcan y gestionen los equipos comunes de expertos en asilo.

6.4 La OEAA deberá hacer un trabajo en red, colaborar con Eurasil y mantener estrechos vínculos con el ACNUR y con las ONG especializadas. El Parlamento Europeo y el CESE serán informados y consultados sobre las actividades de la OEAA.

7. Solidaridad entre Estados miembros y dimensión exterior

7.1 Solidaridad entre Estados miembros

7.1.1 El Programa de La Haya indica que uno de los objetivos del SECA es apoyar a los Estados miembros que se enfrentan a mayores presiones sobre su sistema de asilo, lo cual requiere mejorar los mecanismos de cooperación y solidaridad. La Comisión también plantea modificar determinados aspectos tanto del Reglamento Dublín II como de Eurodac. Es necesaria una distribución más equilibrada de las solicitudes de asilo y reducir los movimientos secundarios.

7.1.2 El CESE recuerda que el Reglamento de Dublín fue concebido sobre la base de que los sistemas de asilo de los Estados miembros son similares, cosa que todavía no ocurre. Trasladar a los solicitantes de asilo desde un país con mayores garantías en sus procedimientos a otro con menores no es aceptable. El Comité propuso en el Dictamen sobre el Libro Verde ⁽¹⁾ que «el solicitante de asilo tenga libertad para elegir el país al que dirige su solicitud y que, en esta perspectiva, se anime a los Estados miembros a aplicar la cláusula humanitaria prevista en el artículo 15.1 del Reglamento».

7.1.3 Como el ACNUR ha propuesto, el Reglamento de Dublín debe contener nuevas disposiciones sobre definición de miembros de la familia, efecto suspensivo del recurso y límites de tiempo para los traslados. Además debe limitarse severamente el plazo en el que el solicitante de asilo puede estar retenido a la espera del traslado.

7.1.4 La propuesta que la Comisión realiza en el sistema Eurodac para desbloquear los datos de refugiados que tienen las autoridades nacionales plantea ciertas reservas al Comité, pues puede vulnerar el derecho a la intimidad y debilitar la protección que muchas personas necesitan.

7.1.5 El CESE respalda la propuesta de la Comisión para crear equipos de expertos en cuestiones de asilo, para asistir temporalmente a los Estados miembros en determinadas circunstancias, así como la tramitación de expedientes cuando se sobrecarguen los sistemas de asilo de los Estados miembros.

7.1.6 El Fondo Europeo para los Refugiados debe ser utilizado para mejorar la solidaridad financiera de la UE hacia los Estados miembros que tienen fuertes presiones de inmigración irregular y de solicitantes de asilo.

7.1.7 La solidaridad entre los Estados miembros de la UE debe mejorar, teniendo en cuenta a los Estados miembros de pequeño tamaño que, como Malta, reciben una gran afluencia de solicitantes de asilo que supera su capacidad de acogida.

7.1.8 La solidaridad se puede ejercer a través de las políticas de recolocación de refugiados entre los países de la UE, la colaboración de la OEAA, así como en la gestión del Fondo Europeo para los Refugiados.

7.1.9 El CESE respalda los proyectos piloto presentados en el PE para fomentar la recolocación voluntaria dentro de la UE de refugiados y solicitantes de asilo.

7.2 Dimensión exterior

7.2.1 La gran mayoría de los refugiados vive en países en desarrollo (de los 8,7 millones de refugiados reconocidos por el ACNUR, 6,5 millones viven en países en desarrollo). El CESE desea que la Unión Europea asuma nuevas responsabilidades de apoyo y solidaridad con los países en desarrollo, y mejorar su capacidad de protección.

7.2.2 Los **Programas Regionales de Protección** son una vía de actuación que el CESE observa, pero de momento son pocos y están en fase experimental. La evaluación de estos Programas deberá dar paso a nuevas propuestas para hacerlos más extensivos y convertirlos en un nuevo mecanismo de compromiso de la UE con la situación de los refugiados en el mundo. El Comité, en el Dictamen sobre el Libro Verde, decía: «se pregunta acerca de la finalidad de organizar centros de acogida en algunos países que, como los nuevos Estados independientes (Ucrania, Moldova, Belarús), se hallan aparentemente lejos de ofrecer todas las garantías relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo. Destaca que da la impresión de que estos programas se orientan más a limitar sus veleidades de presentarse en las fronteras de la Unión Europea que a procurar la mejora de la protección de los refugiados».

7.2.3 Otro importante mecanismo con el que la UE debe mostrar su compromiso es el del **reasantamiento de refugiados**. El reasantamiento implica acoger personas que han sido reconocidas como refugiadas por terceros países, para que residan de forma permanente en algún Estado de la UE. El reasantamiento fue respaldado por primera vez por la UE en el Consejo Europeo de noviembre de 2004, y desde entonces se han realizado algunos programas de reasantamiento pero deben ser valorados como muy escasos. El ACNUR ha señalado que sólo el 5 % de las plazas de reasantamiento en el mundo que se aportaron en 2007 provenían de la UE; y sólo siete Estados miembros contaban con programas de reasantamiento.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008.

7.2.4 El CESE exhorta a todos los Estados miembros a implicarse activamente en el desarrollo de programas de reasentamiento, y apoya que la UE disponga de un programa común en esta materia, para que el reasentamiento de los refugiados en la UE no sea una medida simbólica, sino que tenga las dimensiones adecuadas como para convertirse en un mecanismo efectivo de redistribución de los refugiados en el mundo. Los programas europeos de reasentamiento se deberán desarrollar en colaboración con el ACNUR y las ONG especializadas.

7.2.5 El Comité está de acuerdo en que es necesario facilitar la entrada a la UE de las personas que necesitan protección, para lo que es preciso que los sistemas de control de fronteras res-

peten el derecho de asilo y se utilice con flexibilidad el régimen de visados.

7.2.6 El Comité señala que la tramitación conjunta de las solicitudes fuera de la UE, en embajadas o servicios consulares de los Estados miembros, podría de hecho tener un resultado positivo, ya que podría ayudar en la lucha contra el tráfico de seres humanos y reducir la pérdida de vidas resultante en el mar. Aunque no se prevé que la tramitación conjunta vaya a tener como resultado la relajación de las normas relativas al procesamiento de las solicitudes de asilo, debería abordarse seriamente la eliminación de cualquier tipo de riesgos derivados de dicha tramitación.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos de la UE»

COM(2008) 423 final

(2009/C 218/17)

El 3 de julio 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

«Libro Verde — Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos de la UE»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de diciembre de 2008 (ponente: Sr. SOARES).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El «Libro Verde – Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos de la UE» (COM(2008) 423 final) aborda un importante reto que afrontan actualmente los sistemas educativos y que, aunque no es nuevo, se ha intensificado y generalizado en los últimos años: la presencia, en las escuelas, de numerosos niños de origen inmigrante en situación socioeconómica precaria.

1.2 La Comisión considera que sería útil emprender una consulta de las partes interesadas sobre la política de educación de los niños de origen inmigrante. Se les invita a que den a conocer sus opiniones sobre:

- el reto político;
- las respuestas políticas adecuadas a este reto;
- el posible apoyo que la Unión Europea podría prestar a los Estados miembros para afrontar estos retos, y
- el futuro de la Directiva 77/486/CEE.

1.3 El CESE considera que se trata de una cuestión compleja y difícil que puede enfocarse de distintas maneras, todas ellas de gran pertinencia e importancia. No obstante, y por razones de metodología, el Comité sólo intentará responder a las cinco preguntas que se han planteado, sin perjuicio de algunas observaciones de carácter general.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE está plenamente de acuerdo con el planteamiento inicial del Libro Verde, al referirse a la presencia, en la

escuela, de numerosos alumnos de origen inmigrante como un reto y no como un problema, haciendo un diagnóstico justo y abordando prácticamente todas sus facetas.

2.2 Sin embargo, al utilizar definiciones tan amplias como «niños de origen inmigrante», «hijos de inmigrantes» y «alumnos inmigrantes» para referirse a niños tanto de terceros países como de los países de la Comunidad que no viven en su país de origen, el Libro Verde corre el riesgo de homogeneizar algo que es sustancialmente dispar.

2.3 En efecto, todos reconocen que no es lo mismo ser ciudadano europeo que extracomunitario. La propia Comisión admite el riesgo que entraña el uso de esta definición cuando señala que los ciudadanos europeos, a diferencia de los extracomunitarios, pueden circular libremente dentro de la Unión Europea. Con todo, parece que justifica su decisión al aceptar los criterios utilizados por las fuentes de los datos recogidos (PIRLS y PISA) ⁽¹⁾.

2.4 El CESE comprende el enfoque adoptado por la Comisión cuando hace objeto de su preocupación a todos los niños hijos de padres procedentes de un país de origen diferente del aquel que los acoge, dado que todos ellos necesitan un apoyo específico; con todo, preferiría que esta cuestión se abordase en la doble vertiente mencionada: los hijos de ciudadanos europeos, por un lado, y los hijos de ciudadanos de terceros países, por otro.

⁽¹⁾ PIRLS: «Progress in International Reading Literacy Study», estudio realizado por la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo); PISA: «Programme for International Student Assessment» (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), estudio coordinado por la OCDE.

2.5 Este dictamen no trata específicamente del fenómeno migratorio, sino más bien del papel de los sistemas educativos en la mejora de la integración de los inmigrantes y, muy en particular, de los hijos de inmigrantes. En todo caso tiene en cuenta varios dictámenes elaborados por el CESE en materia de inmigración, que forman un acervo de doctrina importante⁽¹⁾.

2.6 Hay una estrecha relación entre una inmigración integrada con éxito y la educación a la que los hijos de inmigrantes tienen acceso, así como su rendimiento en la escuela. Esta relación es innegable y puede determinar el éxito de la política de cohesión social europea, la estabilidad de nuestras democracias e incluso el desarrollo económico a largo plazo.

2.7 Cuanto antes tenga lugar la integración escolar y mejor sea la forma en que se haga, mayor será el éxito educativo de los niños y jóvenes hijos de inmigrantes. Merece la pena, por tanto, subrayar la importancia de la educación preescolar a la hora de establecer los instrumentos necesarios para el éxito educativo y social.

2.8 No obstante, los datos demuestran claramente que si bien los resultados de los alumnos hijos de inmigrantes que frecuentan el sistema educativo desde los primeros años de la infancia son por lo general mejores, ello no significa que después vayan a tener más oportunidades de acceso a la universidad ni de obtener un trabajo decente.

⁽¹⁾ De los más de 50 dictámenes del CESE en la materia, véanse en particular los siguientes: «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración», ponente: S. ZU EULENBURG (DO C 221 de 17.9.2002); «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado», ponente: L. M. Pariza castaños (DO C 133 de 6.6.2003); «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo», ponente: G. CASSINA (DO C 32 de 5.2.2004); «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo», ponente: L. M. Pariza castaños (DO C 80 de 30.3.2004); «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea» (dictamen de iniciativa), ponente: L. M. Pariza castaños (DO C 208 de 3.9.2003); «La Convención internacional para los trabajadores migratorios» (dictamen de iniciativa), ponente: L. M. PARIZA CASTAÑOS (DO C 302 de 7.12.2004); «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil» (dictamen de iniciativa), ponente: L. M. PARIZA CASTAÑOS (DO C 318 de 23.12.2006); «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo» (dictamen de iniciativa), ponente: L. M. PARIZA CASTAÑOS (DO C 44 de 16.2.2008); «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países» (dictamen exploratorio), ponente: L. M. PARIZA CASTAÑOS (DO C 27, de 3.2.2009); «Integración de las minorías - Los roma» (dictamen exploratorio), ponente: A.- M. SIGMUND, coponente: M. SHARMA (DO C 27, de 3.2.2009); «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos», ponente: L. M. Pariza castaños, cese 342/2009, de 25.2.2009 (No publicado aún en el Diario Oficial).

2.9 Por otro lado, cuanto más libre y conscientemente se haga la elección de una futura carrera profesional y cuanto más esfuerzo se dedique a intentar garantizar el éxito educativo de los niños y jóvenes hijos de inmigrantes, mejor será el resultado social, económico y político.

2.10 La escuela es el lugar privilegiado para la integración, porque es el primer espacio de socialización fuera de la familia. Si la escuela, en vez de ayudar a mitigar los efectos del origen socioeconómico de las familias de los inmigrantes, rechaza, discrimina o segrega, será difícil que la integración tenga éxito, y el coste lo soportará toda la sociedad.

2.11 De ahí que deba rechazarse la existencia de escuelas mayoritaria o exclusivamente dedicadas a los hijos de inmigrantes, por mucho que los motivos parezcan a primera vista generosos. La escuela debe reflejar la composición social de la comunidad y no constituir un gueto para ningún grupo. La segregación física y social de los alumnos de origen inmigrante en escuelas concebidas especialmente para ellos va por lo general asociada, o es consecuencia, de una segregación por lo que respecta a las zonas en las que residen.

2.12 Los profesores, en tanto que actores fundamentales en el proceso educativo, deben merecer una atención especial por parte de las autoridades responsables de los sistemas educativos, puesto que tienen una responsabilidad directa en los resultados escolares de los alumnos. Elementos clave para lograr resultados positivos son carreras atractivas y bien remuneradas y, sobre todo, una formación inicial y continua que tenga en cuenta estas nuevas realidades⁽²⁾.

2.13 A este respecto, sería útil aumentar el número de profesores de orígenes étnicos y culturales más diversificados, ya que su ejemplo podría ser un buen estímulo y una ayuda para aumentar la autoestima de sus alumnos. Para ello habría que revisar los criterios y procedimientos de contratación de los profesores y destinar recursos a tal fin.

2.14 El conocimiento de la lengua nacional es una de las condiciones *sine qua non* del éxito escolar. Esta ha sido una cuestión mal resuelta, porque se ha confundido conocimiento lingüístico con capacidad de comunicación. Algunas de las estrategias para hacer frente al problema, uno de los más complejos en la actualidad, consisten en crear apoyos específicos en este ámbito, la integración más temprana posible (desde los primeros años de la infancia) en el medio escolar y la interacción de la escuela con las madres y los padres para ofrecerles, también a ellos, cursos de la lengua nacional.

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE titulado «Mejorar la calidad de la formación del profesorado», ponente: M. Soares (DO C 151, de 17.6.2008).

2.15 La participación de las madres y los padres de origen inmigrante en todo el proceso educativo, su interacción con las familias de la comunidad autóctona y la valorización de sus conocimientos y experiencias son factores de integración escolar y comunitaria, tanto para los alumnos como para las comunidades inmigrantes en general. Para ello es importante la presencia de personal docente auxiliar y de mediadores culturales ⁽¹⁾.

3. La contribución del CESE

3.1 El Libro Verde plantea cuatro cuestiones, en las que basa la serie de preguntas siguiente:

«A. El reto político:»

Qué importantes retos políticos supone impartir una educación de calidad a los niños de origen inmigrante? Además de los especificados en el presente Libro Verde, ¿existen otros que deban tomarse en consideración?

B. La respuesta política:»

Cuáles son las respuestas políticas adecuadas a estos retos? ¿Existen otras políticas y otros planteamientos, además de los indicados en este Libro Verde, que deberían tomarse en consideración?

C. Papel de la Unión Europea:»

Qué acciones podrían llevarse a cabo a través de los programas europeos para incidir positivamente en la educación de los niños de origen inmigrante?

¿Cómo deberían tratarse estas cuestiones en el marco del Método Abierto de Coordinación para la Educación y la Formación? ¿Considera que deberían estudiarse posibles indicadores y/o patrones de referencia para centrar más el esfuerzo en la eliminación de los retrasos en el nivel de estudios?

D. Futuro de la Directiva 77/486/CEE:

Teniendo en cuenta la trayectoria de su aplicación y el cambio de naturaleza de los flujos migratorios desde su adopción, ¿cómo puede contribuir la Directiva 77/486/CEE a las políticas de los Estados miembros sobre estas cuestiones? ¿Recomendaría que se mantuviera tal cual, que se adaptara o que se derogara? ¿Propondría planteamientos alternativos para apoyar las políticas de los Estados miembros sobre estas cuestiones?»

⁽¹⁾ Éstas y otras ideas pueden consultarse en el informe publicado en abril de 2008 titulado *Education and Migration - Strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers* (Educación e inmigración: estrategias para integrar a los niños inmigrantes en las escuelas y las sociedades europeas. Síntesis de los resultados de investigación para los responsables de la formulación de políticas), de la NESSE (Red de expertos en los aspectos sociales de la educación y la formación respaldada por la Comisión Europea) (http://www.nesse.fr/nesse/nesse_top/activites/education-and-migration).

3.2 El reto político

3.2.1 Es probable que el mayor reto político que se plantea hoy a nivel europeo sea el de desarrollar una escuela incluyente en una sociedad que cada vez lo es menos, ya sea a causa del abismo creciente entre ricos y pobres y del consiguiente aumento de la exclusión social, ya sea porque, en el caso concreto de la inmigración, se han endurecido con carácter general las políticas migratorias. Deberá prestarse una atención particular a la situación socioeconómica de las personas procedentes de la inmigración, dado que las posibilidades educativas están determinadas también en gran medida por las situaciones de desventaja social.

3.2.2 No se puede analizar el enorme reto que supone integrar a millones de inmigrantes a través de la escuela sin cuestionar los aspectos siguientes: el estatuto jurídico de los ciudadanos extranjeros, que influye en su acceso al sistema general de enseñanza obligatoria ⁽²⁾, los procesos de regularización de los «sin papeles», las barreras a la reunificación familiar y los criterios para la concesión de visados, que llegan a atentar contra los derechos humanos fundamentales (como sucede con la exigencia de someterse a pruebas de ADN para demostrar el parentesco), entre otras medidas.

3.2.3 En el momento en que se adoptan decisiones de política educativa que afectan a millones de niños y jóvenes de origen inmigrante, no cabe dejar de lado estas cuestiones globales. La escuela no nace ni se desarrolla aislada de la matriz social en la que se inserta. Es el reflejo de esa sociedad, aunque también puede contribuir de manera decisiva a cambiarla.

3.2.4 En concreto, las reformas educativas que consideran la educación como un negocio más introducen en la escuela el lenguaje comercial (alumnos y padres como «consumidores-usuarios», profesores como «prestadores de servicios») y fomentan una evaluación basada exclusivamente en el rendimiento individual de los alumnos, no contribuyen a una integración con posibilidades de éxito. Hay que volver a definir la educación como derecho humano fundamental de todos los niños y jóvenes.

3.2.5 Teniendo en cuenta que la educación sigue siendo una competencia nacional, la Unión Europea deberá afrontar el enorme desafío de coordinar, en la práctica, las políticas necesarias para lograr la mejor integración posible. La paradoja que supone reconocer, por un lado, que el fenómeno de la inmigración tiene una repercusión comunitaria y, por otro, que las políticas van a seguir elaborándose en el nivel nacional solo podrá resolverse cuando exista la voluntad política de avanzar en la coordinación de esas políticas.

⁽²⁾ En Alemania, el estatuto jurídico de «ciudadano extranjero» lleva aparejado con frecuencia una exención de la obligación general de asistir a la escuela. Sin embargo, de conformidad con el artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «toda persona tiene derecho a la educación (...). Este derecho incluye la facultad de recibir (...) la enseñanza obligatoria.»

3.2.6 Por consiguiente, la Unión Europea debe hacer frente al reto de reconocer que las dificultades de gestión de un fenómeno migratorio masivo difícilmente podrán resolverse en cada Estado miembro por separado y que deberá dotarse de los instrumentos políticos necesarios para gestionarlo, habida cuenta de la presencia creciente de estudiantes extracomunitarios en sus sistemas educativos.

3.2.7 La situación de desventaja en que se hallan las personas procedentes de la inmigración tiene su reflejo en el ámbito de la educación de adultos. Los inmigrantes participan en menor medida en las acciones de formación continua y los cursos que se les ofrecen se centran sobre todo en la adquisición de competencias lingüísticas. Los centros de enseñanza que se dedican a la educación de adultos deberán velar por abrirse en mayor grado a toda la población destinataria. En la configuración general de la oferta deberá tenerse más en cuenta a las personas procedentes de la inmigración. En este sentido será importante ampliar la educación de adultos a ámbitos como la cultura, la política o la formación de una familia, pero también la salud, competencias sociales, etc.

3.2.8 Otro reto político que puede afectar a cualquier decisión es el resultante de la crisis económica actual. El aumento del desempleo, las dificultades que se les plantea a los sistemas de seguridad social y que, en algunos países, llegan a poner en peligro los propios modelos de protección social, pueden hacer que emerjan fenómenos de racismo y xenofobia, totalmente contrarios a los valores de una Europa democrática. Tanto la escuela como la comunidad en la que se inscribe deben estar atentas a estos fenómenos, no sólo para prevenirlos, sino para actuar en caso necesario.

3.3 La respuesta política

3.3.1 Los Estados miembros tienen la responsabilidad primera y fundamental de cumplir el compromiso de integración de sus inmigrantes. En el caso de los niños y jóvenes, esto significa no sólo asegurar el acceso de todos al sistema educativo, garantizando que no haya discriminación por motivos de estatus social, sino también esforzarse para que el éxito educativo sea considerado un derecho de los alumnos que son hijos de inmigrantes.

3.3.2 Para ello es fundamental que la respuesta educativa se base en lo siguiente:

- una escuela de calidad y de acceso universal y gratuito;
- una política que respete, entre otras cosas, las diferencias étnicas, socioculturales, económicas y de género, y que sepa sacar provecho de la potencialidad existente;
- el respeto de las características específicas de cada comunidad inmigrante, que ha de tenerse en cuenta al planificar los programas, con el objeto de fomentar la apertura intercultural de los centros de enseñanza;
- un personal docente capaz de satisfacer las necesidades de los alumnos no nacionales, que tenga los apoyos y la formación continua indispensables para la consecución de los objetivos educativos y cuente con el apoyo de personal auxiliar que conozca las lenguas y culturas de las comunidades presentes en la escuela. En este sentido, sería útil reforzar la presencia de equipos multidisciplinares en las escuelas (introduciendo, por ejemplo, una acción social escolar amplia);
- un acceso mejorado a la red (World Wide Web) como apoyo a la educación de los niños inmigrantes, puesto que se trata de un instrumento fundamental para el éxito escolar en la UE. Para ello se propone la creación de clubes de jóvenes y de centros comunitarios equipados con Internet, la cooperación con bibliotecas locales apoyadas por los entes locales o el establecimiento de asociaciones con empresas dispuestas a donar equipos informáticos antiguos, etc.;
- una educación «sostenible»: la promoción de la lengua no puede dejarse sólo para los primeros años de vida ni para la etapa de la enseñanza preescolar. Debe fomentarse de forma continua en el ámbito de la escuela y no puede limitarse a la lengua del país de acogida. La adquisición del lenguaje técnico-profesional requiere el concurso de toda una serie de disciplinas y una formación adecuada del personal docente de todas las especialidades. Junto con el aprendizaje de la lengua del país de acogida, habrá que velar por que se ofrezcan cursos de las lenguas que hablan las familias de los alumnos. La preservación y la promoción del multilingüismo deberían formar parte de la oferta de estudios básica de cada escuela;
- el fomento de un programa de «compañeros mentores» en el que se invitaría a los estudiantes a formar parejas con colegas más antiguos y experimentados;
- la creación de una plataforma de diálogo entre niños inmigrantes y nativos, por su capacidad para hacer desaparecer prejuicios y reforzar la integración;
- la participación de los padres de alumnos inmigrantes: los padres tienen un papel particular que desempeñar. Por consiguiente, deben conocer mejor el sistema escolar y las posibilidades de formación profesional y deberá recabarse su opinión;
- una oferta adecuada de cursos de educación de adultos para las personas procedentes de la inmigración, sean padres de alumnos o no, por los motivos mencionados más arriba ⁽¹⁾;

(1) Véase el punto 3.2.7 supra.

— la promoción de las competencias «interculturales», lo que incluye la asignación de becas de estudio y la prestación de apoyo financiero con objeto de reducir las desventajas educativas (medidas no limitadas a los alumnos procedentes de la inmigración).

3.3.3 Más allá de las respuestas de carácter general, que deben tener en cuenta las características de la población inmigrante, el acceso a los sistemas de salud y al mercado de trabajo, así como a una vivienda digna, entre otras cosas, es conveniente hacer referencia a la necesidad de respuestas sectoriales en el ámbito educativo, por ejemplo la revisión de los materiales escolares para que la imagen de los inmigrantes no sea presentada de forma negativa, la existencia de actividades de integración externas al plan de estudios, el acceso al sistema educativo desde una edad temprana, los recursos necesarios para la formación inicial y continua de los profesores, así como para la contratación de personal auxiliar cualificado, en la medida de lo posible originario de los países de donde procede la población escolar, etc.

3.3.4 La participación de la sociedad civil no sólo es aconsejable, sino también un indicador seguro de la calidad de la democracia social y educativa y un factor importante para la integración de los inmigrantes. Las asociaciones de padres y los agentes sociales vinculados a la educación pueden contribuir a la construcción de una sociedad y una ciudadanía incluyentes, que respeten las diferencias y sean conscientes del valor de una cohesión social sólida.

Debe respaldarse y promoverse la política adoptada en varios países de conceder a los inmigrantes legalizados el derecho de voto en las elecciones municipales, en la medida en que reconozca su integración en la comunidad de acogida y fortalece el sentimiento de pertenencia.

3.4 El papel de la Unión Europea

3.4.1 En el proceso de adopción y aplicación del nuevo Tratado de Lisboa, la Unión Europea debería garantizar que los Estados miembros sigan respaldando una política de integración de la población inmigrante, en particular el derecho a la educación, al aprendizaje de la lengua materna y a la participación de los padres de los alumnos inmigrantes, a fin de mejorar sus capacidades y prestar apoyo a sus hijos en las decisiones y procesos relacionados con la educación.

3.4.2 La Unión Europea podría fomentar el recurso de los Estados miembros al método abierto de coordinación, y en este ámbito, la realización de estudios comparativos y de programas de investigación que sirvan para recopilar y difundir buenas prácticas, así como apoyar iniciativas innovadoras que alerten sobre problemas emergentes a escala europea que son a veces más difíciles de detectar a nivel exclusivamente nacional. En los

puntos que siguen se presentan algunas propuestas concretas en este sentido.

3.4.3 La definición de indicadores y patrones de referencia, con el objetivo de concentrar esfuerzos en la eliminación no solo del fracaso escolar sino también de las dificultades objetivas que un alumno inmigrante puede experimentar en el contexto específico en que se mueve, podría ser una medida política de especial relevancia. Para evitar el abandono escolar o la falta de asistencia a la escuela es sobre todo necesario contar con programas que permitan concretar las ofertas de acción social escolar.

3.4.4 Entre los parámetros de referencia que deben utilizarse en el ámbito del método abierto de coordinación se sugieren, por ejemplo, el estatus socioeconómico de las personas procedentes o no de la inmigración; la finalización de los estudios (escolaridad obligatoria) por parte de individuos procedentes o no de la inmigración; la proporción de personal docente de origen inmigrante; las competencias interculturales del personal docente; la permeabilidad social del sistema escolar; la promoción del multilingüismo en el sistema educativo público; la apertura de los sistemas educativos a todos los niños y jóvenes, etc.

3.4.5 Por otro lado, sería muy importante asociar de forma directa al Parlamento Europeo en la definición, acompañamiento y evaluación de las propuestas y acciones encaminadas a garantizar que en el espacio europeo no se admitan exclusiones ni marginaciones.

3.5 El futuro de la Directiva 77/486/CEE

3.5.1 La Directiva 77/486/CEE fue un paso importante para asegurar la inscripción en la agenda política del derecho a la educación de todos los niños hijos de padres inmigrantes. No obstante, aunque esto es cierto —y justo es reconocerlo—, no es menos cierto que la Directiva solo se refería a los hijos de ciudadanos europeos y basaba la integración exclusivamente en la cuestión del uso de la lengua. Además, su aplicación se hizo de modo irregular y treinta años después de su entrada en vigor aún no ha sido incorporada por completo a la legislación de los actuales Estados miembros de la Unión.

3.5.2 La Directiva 77/486/CEE está política e históricamente anticuada y no está a la altura de los requisitos de integración actuales, por lo que debería modificarse sustancialmente habida cuenta de la evolución del fenómeno migratorio. Aunque la cuestión del aprendizaje de lenguas debe seguir siendo objeto de todos los esfuerzos de la Unión y los Estados miembros, el CESE considera que una directiva en este ámbito debe ir mucho más lejos e incluir otras dimensiones, si quiere ser un instrumento de integración social, económica e política de los inmigrantes y sus hijos.

3.5.3 La futura directiva deberá tener en cuenta el hecho de que la complejidad de la integración de los inmigrantes en las comunidades de acogida va mucho más allá de la integración de sus hijos en los sistemas educativos, pero que esta última desempeña un papel clave para el éxito de la primera.

3.5.4 Por lo tanto, la futura directiva no deberá considerar únicamente la problemática de la lengua (que sigue siendo una cuestión central), sino abordar también la integración de los niños y jóvenes en los sistemas educativos de manera más global y coherente.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a una acción europea en el ámbito de las enfermedades raras»

COM(2008) 726 final — 2008/0218 (CNS)

(2009/C 218/18)

El 28 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a una acción europea en el ámbito de las enfermedades raras»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 2009 (Ponente: Ágnes CSER).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 162 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Recomendación del Consejo y suscribe la acción europea coordinada que se realiza en el ámbito de las enfermedades raras y que identifica, define y clasifica estas enfermedades.

1.2 El CESE apoya la designación de centros especializados a escala nacional y regional encargados de las enfermedades raras, así como el estímulo y la promoción de su participación en las redes europeas de referencia.

1.3 El CESE suscribe el apoyo manifestado a las investigaciones coordinadas que actualmente se llevan a cabo en el ámbito de las enfermedades raras, así como la promoción de que son objeto; el CESE suscribe también la promoción de los proyectos de coordinación destinados a utilizar de manera óptima los modestos recursos disponibles, así como la intensificación de la cooperación internacional.

1.4 En lo que se refiere a poner en común los conocimientos a escala europea en el ámbito de las enfermedades raras, el CESE recomienda que los derechos de propiedad intelectual también se tengan debidamente en cuenta y se propongan garantías adecuadas.

1.5 El CESE suscribe la elaboración de planes nacionales, pero considera que 2011 es una fecha demasiado cercana para preparar estos planes con la precisión requerida.

1.6 El CESE se congratula de la identificación de los centros nacionales y regionales antes de 2011, en el entendimiento, no obstante, de que esto depende de la elaboración adecuada de los planes nacionales.

1.7 El CESE recomienda la instauración de flujos de coordinación e información al nivel europeo, así como la elaboración

de una terminología técnica común e informatizada; recomienda también que se prepare un prontuario práctico de diálogo entre las distintas culturas profesionales en el que se recopilan las particularidades del sector.

1.8 El CESE recomienda el desarrollo de un sistema especial de comunicación y señalización, con el objetivo de hacer funcionar una red de referencia y un «servicio móvil», de tal modo que cada persona interesada tenga acceso a la oportuna información.

1.9 El CESE suscribe que se confiera también un papel a las investigaciones en ciencias sociales cuando se trate de definir las necesidades existentes en el ámbito de las enfermedades raras.

1.10 El CESE recomienda que el conjunto de los Estados miembros establezca sus propios centros para las enfermedades raras, centros que podrían desempeñar un papel de coordinación entre, por una parte, los institutos de investigación y de cuidados, los servicios sanitarios y, por otra, los poderes públicos.

1.11 El CESE recomienda que los centros de los Estados miembros para las enfermedades raras asuman tareas relativas a la recogida de datos, la acreditación y la metodología, así como la coordinación.

1.12 El CESE recomienda que las estrategias nacionales relativas a las enfermedades raras se conviertan en parte integrante de los programas nacionales de salud pública y desarrollo de la asistencia sanitaria.

1.13 El CESE recomienda que, en vez de financiar proyectos, se desarrolle una financiación a largo plazo, en aras de una utilización eficaz y más rentable de los recursos y del ejercicio efectivo de los derechos de los pacientes.

1.14 El CESE recomienda que se examine la participación de las asociaciones de pacientes, organizaciones profesionales, organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales, y se analice y se evalúe el carácter utilizable de los centros de referencia existentes en otros Estados miembros, teniendo simultáneamente en cuenta los intereses y derechos de los pacientes.

1.15 El CESE recomienda analizar más a fondo el compromiso y las actividades de los profesionales en materia de salud asociando al mismo tiempo a las organizaciones profesionales, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, con el objetivo de poder ofrecer las oportunas garantías.

1.16 Con el fin de reducir las desigualdades en materia de salud, el CESE recomienda que se examinen las condiciones que permiten una utilización proporcional de los recursos, dado que la recomendación contempla el acceso a los cuidados para todos los pacientes afectados por enfermedades graves.

1.17 El CESE apoya la creación de un Comité consultivo de la Unión Europea sobre enfermedades raras y recomienda que participen, además de los representantes de los Estados miembros, el sector industrial de la sanidad, las asociaciones que representan a los pacientes y expertos, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil; de otro modo no podría elaborarse estrategias nacionales, lo cual es una de las condiciones de la aplicación de la Recomendación.

1.18 El CESE recomienda que el movimiento del Día europeo de las enfermedades raras goce del apoyo de la política internacional en materia de salud, con vistas a que se convierta en un Día mundial de las enfermedades raras.

1.19 El CESE suscribe la elaboración de un informe sobre la aplicación de la Recomendación al final del quinto año siguiente a la fecha de su adopción, en el entendimiento, no obstante, de que conviene garantizar que durante la aplicación se efectuarán las correcciones necesarias, teniendo en cuenta los derechos de los pacientes; el CESE desea participar en la evaluación continua de esta aplicación.

2. Observaciones generales

2.1 Contexto

2.1.1 Las enfermedades raras –incluidas las enfermedades genéticas– son objeto de un programa de acción comunitaria que abarca el período comprendido entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2003 [Decisión n° 1295/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 1999, por la que se aprueba un programa de acción comunitaria sobre las enfermedades poco comunes en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública (1999-2003)], conforme al cual una enfermedad rara es una enfermedad cuya prevalencia no afecta a más de cinco personas de cada diez mil en la Unión. Sobre esta misma definición se basa el Reglamento (CE) n° 141/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1999, sobre medicamentos huérfanos.

2.1.2 A causa de su baja prevalencia y de su especificidad, las enfermedades raras exigen un enfoque global, basado en esfuerzos especiales y combinados, a fin de prevenir la morbilidad significativa o la mortalidad prematura evitable y mejorar la calidad de vida y el potencial socioeconómico de las personas afectadas.

2.1.3 El Grupo de trabajo sobre las redes europeas de referencia para las enfermedades raras, creado por la Comisión Europea, tiene por misión definir los principios básicos, los tratamientos y los criterios a los cuales deberían responder los centros europeos de referencia. Estas cuestiones son objeto también del Sexto y Séptimo programas marco europeos para la investigación y el desarrollo.

2.1.4 La Organización Mundial de la Salud (OMS) prepara para 2014 la undécima versión de la Clasificación Internacional de Enfermedades, en la que también se incluyen las enfermedades raras. La OMS ha invitado al Grupo de Trabajo de la Unión Europea sobre Enfermedades Raras a contribuir, como grupo consultivo, a la codificación y clasificación de estas enfermedades.

2.1.5 La aplicación de una definición común de las enfermedades raras por el conjunto de los Estados miembros reforzaría sensiblemente la contribución de la Unión Europea en el marco de la cooperación entre la UE y la OMS, y permitiría a la UE desempeñar un papel más importante, más allá de sus fronteras, en la resolución de los problemas de salud mundiales.

2.1.6 La garantía, para los pacientes afectados por enfermedades raras, de poder acceder a un diagnóstico, un tratamiento e información de buena calidad cuenta entre las grandes prioridades de la estrategia de la UE en materia de salud, adoptada en 2007.

3. Observaciones particulares

3.1 Definición y prevalencia de las enfermedades raras:

3.1.1 Las enfermedades raras exigen un enfoque global, basado en esfuerzos especiales y combinados, a fin de prevenir la morbilidad significativa o la mortalidad prematura evitable y mejorar la calidad de vida y el potencial socioeconómico de las personas afectadas.

3.1.2 Los datos relativos a la prevalencia de estas enfermedades indican que existen entre cinco mil y ocho mil enfermedades raras diferentes que afectan a un 6 % de la población total de la UE, lo que significa que entre 27 y 36 millones de personas sufren o sufrirán de una enfermedad rara en algún momento de su vida.

3.1.3 La mayoría de las enfermedades raras son muy poco frecuentes y sólo afectan a una de cada 100 000 personas o menos. Los pacientes que sufren de enfermedades muy raras, así como sus familias, están particularmente aislados y son especialmente vulnerables.

3.1.4 Estas enfermedades presentan también una gran diversidad en cuanto a la edad en que aparecen los primeros síntomas: la mitad de las enfermedades raras aparece en el nacimiento o durante la infancia, mientras que la otra mitad aparece en edad adulta. La mayoría de las enfermedades raras son enfermedades genéticas, pero también pueden estar relacionadas con una exposición a agentes medioambientales durante el embarazo o más tarde, a menudo en asociación con una predisposición genética. Algunas de ellas son formas o complicaciones raras de enfermedades corrientes.

3.2 Ausencia de reconocimiento y de visibilidad de las enfermedades raras:

3.2.1 Las enfermedades raras se diferencian también considerablemente por su grado de gravedad y de expresión. La esperanza de vida de los pacientes afectados por enfermedades raras se reduce significativamente. Algunas de estas enfermedades son complejas, degenerativas e implican lesiones crónicas, mientras que otras son compatibles con un modo de vida normal: en la medida en que se diagnostiquen a tiempo y si se reconocen y se tratan de manera conveniente. A menudo coexisten varias discapacidades, lo que implica numerosas consecuencias funcionales. Tales discapacidades refuerzan el sentimiento de aislamiento, podrían constituir una fuente de discriminación y reducir toda posibilidad educativa, profesional y social.

3.3 Ausencia de políticas sobre enfermedades raras en los Estados miembros:

3.3.1 Las enfermedades raras contribuyen ampliamente a la morbilidad y a la mortalidad, pero están ausentes de los sistemas de información sobre la asistencia sanitaria, debido a la inexistencia de sistemas de codificación y clasificación adecuados. La ausencia de políticas específicas de asistencia sanitaria para estas enfermedades y la falta de conocimientos se traducen en retrasos de diagnóstico y dificultades para acceder a los cuidados. Entre los Estados miembros existen diferencias importantes en lo relativo a la detección de estas enfermedades, así como al tratamiento y la readaptación de los pacientes. Los ciudadanos de los distintos Estados miembros y/o de las distintas regiones de un mismo Estado no se benefician de una igualdad de acceso a los cuidados especializados y a los medicamentos huérfanos.

3.3.2 Los recursos asignados a la investigación, a la detección y al tratamiento de las enfermedades raras difieren sensiblemente de un Estado miembro a otro, y la desconcentración de los recursos tiene por efecto una eficacia reducida, lo que implica cuidados tardíos, e incluso una ausencia total de tratamiento para numerosos pacientes.

3.3.3 La detección y el tratamiento de las enfermedades requieren una preparación particular; debido a la falta de recursos, las disparidades son importantes, y numerosos pacientes sufren de las consecuencias de un diagnóstico erróneo, e incluso incompleto.

3.3.4 Las especificidades de las enfermedades raras –el número limitado de pacientes y la insuficiencia de los conocien-

tos y competencias sobre el asunto– requieren una cooperación internacional, portadora de valor añadido. No existe probablemente otro ámbito de salud pública en que la colaboración entre los 27 enfoques nacionales pueda ser tan eficaz y útil como en el de las enfermedades raras. Este hecho es reconocido por los responsables políticos, tanto nacionales como europeos, así como por todas las partes interesadas. La puesta en común de los recursos limitados disponibles permitiría obtener mejores resultados. Las prácticas en materia de recogida de datos –tipo de recogida y calendario– así como de obligación de notificación difieren según los Estados miembros. La obligación de notificación puede ser aplicable al conjunto de la población, en que sólo puede preverse una recogida esporádica de datos. La disponibilidad de datos e información uniformes reviste una importancia capital para la elaboración y la aplicación de políticas sanitarias que sean a la vez preventivas y más rentables, así como para la investigación al nivel de los Estados miembros y de la UE. El acceso de las personas afectadas a los datos e información idóneos es igualmente esencial.

3.3.5 Es especialmente importante mejorar la calidad de vida de los pacientes que sufren una enfermedad grave, así como la de su familia, y velar por su integración en la sociedad y el mundo profesional; su vida es en efecto una lucha permanente con la diferencia y las pruebas físicas y morales.

3.3.6 En los Estados miembros de la Unión Europea existen numerosas organizaciones no gubernamentales o iniciativas de la sociedad civil que trabajan para la información de los pacientes afectados por una enfermedad rara, la difusión de los conocimientos científicos y clínicos existentes, la mejora del acceso a tratamientos médicos y medicamentos asequibles y adecuados; en otros términos: para la integración socioeconómica de estos enfermos. Estas iniciativas de la sociedad civil sufren falta de recursos y no se benefician de un apoyo coordinado y armonizado de los gobiernos, ni de una red coordinada, lo que perjudica constantemente a los derechos de los pacientes. Ninguna cooperación sistemática se ha puesto en marcha entre los pacientes, su familia, las organizaciones de la sociedad civil, los especialistas y los interlocutores sociales. Se observan graves desequilibrios, así como un cúmulo de dificultades en materia de cuidados y acceso a estos últimos.

3.3.7 La detección y el tratamiento de las enfermedades raras son sumamente costosos. En los casos de recurso a las nuevas tecnologías y de tratamiento de enfermedades raras que requieran gastos específicos importantes, es indispensable que cada Estado miembro defina y aplique el límite más elevado.

3.3.8 La Comisión Europea publicó en 2008 una Comunicación referente a las enfermedades raras y procedió, en el marco de su elaboración, a una extensa consulta pública que se cerró en febrero del mismo año.

3.3.9 Las contribuciones recogidas en el marco de esa consulta confirmaron la necesidad de adoptar medidas al nivel comunitario. La propuesta de Recomendación del Consejo se articula principalmente en torno a tres ejes:

- la definición y la codificación de las enfermedades raras, así como la creación de un sistema europeo de codificación y clasificación de las enfermedades raras que contribuya al reconocimiento de cada enfermedad. En el marco de la elaboración de la nueva versión, la Comisión colabora con la OMS, ya que, a escala mundial, es en la Unión Europea donde los distintos tipos de enfermedades raras tienen más posibilidades de ser definidos;
- la definición de principios fundamentales y directrices en este ámbito con miras a la elaboración de planes de acción nacionales; animar y apoyar a los Estados miembros en la concepción de políticas sanitarias nacionales que tengan por objeto las enfermedades raras y se destinen a garantizar a las personas afectadas un acceso equitativo a la prevención, la detección, el tratamiento y la convalecencia y, de modo general, la accesibilidad de estos servicios;
- según los términos de la Recomendación del Consejo en la que se basa el proyecto de Comunicación:
 - los Estados miembros deben elaborar sus planes nacionales de enfermedades raras,
 - deben establecerse también los mecanismos necesarios para la definición de las enfermedades raras, su codificación y su clasificación,
 - conviene fomentar la investigación sobre las enfermedades raras, también mediante la colaboración transfronteriza, y explotar al máximo el potencial de cooperación de la Unión Europea en materia de investigación,
 - se deben identificar centros especializados y debe fomentarse su participación en las redes europeas de referencia,
 - es importante constituir en los Estados miembros datos sintéticos sobre las enfermedades raras establecidos por expertos,
 - deben adoptarse medidas destinadas a garantizar la participación de los enfermos y organizaciones que los representen,
 - conviene reforzar la cooperación en todos los ámbitos en que la acción al nivel comunitario pueda aportar un valor añadido a los esfuerzos destinados a garantizar la elaboración de grandes orientaciones políticas comunes y el reconocimiento mutuo de éstas a escala de Europa. Podrá tratarse de medidas específicas en los ámbitos de la investigación, centros de referencia, acceso a la información, medidas incitativas para el desarrollo de medicamentos huérfanos, acciones de detección, etc., otros tantos elementos constitutivos de una estrategia mínima común destinada a las enfermedades raras (por ejemplo,

programas piloto, investigación y desarrollo, seguimiento de la aplicación del Reglamento (CE) n° 141/2000 sobre medicamentos huérfanos).

3.3.10 La Comunicación tiene por objeto favorecer la elaboración de una estrategia completa común europea para el reconocimiento, la prevención, la detección y el tratamiento eficaces de las enfermedades raras y una investigación rentable en este ámbito. Tiene también por objetivo reforzar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar las actividades de las redes de información europeas y las asociaciones de enfermos. En la definición y la aplicación de cada política o actividad comunitaria conviene garantizar un alto grado de protección de la salud humana. El conjunto de estos esfuerzos contribuirá a realizar el objetivo general de mejora de la situación sanitaria y aumento del número de años de vida en buena salud, indicador clave de la Estrategia de Lisboa. Para ello, no obstante, convendrá reforzar la coherencia entre los distintos programas e iniciativas comunitarios, como los programas de salud pública de la UE, los programas marco para la investigación y el desarrollo, la estrategia relativa a los medicamentos huérfanos, la Directiva relativa a la asistencia sanitaria transfronteriza y otras actividades existentes o futuras de la Unión o de sus Estados miembros.

3.3.11 La propuesta de Recomendación del Consejo considera necesario que los Estados miembros elaboren antes de finales de 2011 estrategias nacionales completas e integradas en el ámbito de las enfermedades raras y asocien a los enfermos y sus organizaciones representativas a cada etapa de los procesos de elaboración de las políticas y toma de decisiones. Sus actividades deben fomentarse y apoyarse de manera activa, en particular financieramente.

3.3.12 El CESE apoya la elaboración de estrategias nacionales completas e integradas, pero estima necesario prever una modificación del calendario si se quiere que la estrategia global tenga en cuenta los intereses de los pacientes. A tal efecto convendría crear en los Estados miembros centros especializados en las enfermedades raras que asuman tareas de metodología, recogida de datos, acreditación y coordinación.

3.3.13 El flujo de información al nivel de la Unión Europea, la investigación y el establecimiento y la designación de los centros de referencia requieren que se defina y adopte una terminología técnica y protocolos comunes y únicos de diagnósticos y terapéuticos. Su reconocimiento no iría sólo en beneficio de los pacientes, sino también en el de los profesionales sanitarios y los prestadores de servicios en este sector. Por esta razón, sería útil preparar un prontuario sectorial, un tratado práctico de diálogo entre las distintas culturas profesionales sobre el tema de las enfermedades raras, su detección y su tratamiento.

3.3.14 El desarrollo de la red europea de referencia, su definición y la puesta a disposición de un «servicio móvil» requieren esfuerzos de comunicación específicos y la instauración de un sistema de señalización, para que cada persona tenga realmente acceso a la información.

3.3.15 Dado que la puesta en marcha de esta nueva forma de estructuras de investigación y servicios dará lugar probablemente a creaciones intelectuales, es esencial adoptar las medidas necesarias en materia de protección jurídica en este ámbito.

3.3.16 El CESE celebra la organización del primer Día europeo de las enfermedades raras, el 29 de febrero de 2008, y apoya la iniciativa destinada a instaurar un Día mundial de las enfermedades raras. Esta iniciativa permitiría poner en marcha un movimiento internacional que contribuya considerablemente a mejorar la eficacia de investigaciones y tratamientos. Es absolutamente esencial, a juicio del CESE, garantizar una comunicación adecuada, promover el diálogo intercultural y, en particular, suprimir las barreras lingüísticas y subsanar las insuficientes condiciones técnicas, para que los interesados (los pacientes, sus allegados, los prestadores de servicios sanitarios, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales) puedan acceder a una información suficiente y correcta.

3.3.17 En varios dictámenes anteriores el Comité ha llamado la atención sobre el papel esencial de la sociedad civil y los interlocutores sociales en la preservación de los valores comunes y en su aplicación, con el fin de lograr un verdadero valor añadido. Por ello, considera importante que los agentes de la sociedad civil organizada y los interlocutores sociales puedan desempeñar un papel adecuado en la consecución de los objetivos de la Comunicación relativa a las enfermedades raras. Dado que la sociedad y los interlocutores sociales son los que producen los recursos necesarios en materia de salud, deberían poder desempeñar un papel estratégico en su reparto.

3.3.18 Con el fin de reducir desigualdades en materia de salud, el CESE recomienda que se examine la posibilidad de una utilización armoniosa de los recursos –a causa de los gastos extraordinarios–, dado que la recomendación contempla el acceso a la asistencia sanitaria para los pacientes afectados por toda clase de enfermedades graves. De un Estado miembro a otro los recursos disponibles son variables y existen disparidades muy importantes entre el número de las personas que deberían poder beneficiarse de un tratamiento y las que se benefician realmente de él.

3.3.19 El CESE apoya la organización de investigaciones coordinadas y el establecimiento y la designación de centros de referencia, ya que ello puede constituir una ocasión excepcional para la Unión Europea de contribuir a resolver los problemas del mundo en materia de salud. Esta posibilidad se inscribe en la línea del objetivo formulado en el Libro Blanco titulado «Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para la UE (2008-2013)», es decir, que la UE desempeñe un papel internacional más eficaz.

3.3.20 La creación del Comité consultivo de la Unión Europea sobre enfermedades raras representa un importante paso adelante por la vía de la consecución de los objetivos. Además de los representantes de los Estados miembros, los expertos, las organizaciones representativas de los pacientes y los protagonistas industriales, el CESE recomienda que los representantes de la sociedad civil y los interlocutores sociales participen también de manera permanente en los trabajos del Comité consultivo. En efecto, sin su colaboración no será posible elaborar la estrategia nacional, que constituye una de las condiciones de la aplicación de la Recomendación.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido»

COM(2008) 428 final — 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

El 28 de agosto de 2008, de conformidad con el artículo 93 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 por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido »

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2009 (ponente: Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 171 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba las modificaciones técnicas, muchas de ellas imprescindibles, que la propuesta de Directiva introduce en la Directiva 2006/112/CE. Lamenta, en cambio, el limitado propósito de la reforma dada la falta de consenso político.

1.2 Un aspecto que resulta necesario contemplar, como ya está anunciado, es la aplicación del IVA en relación con los servicios y los materiales que favorezcan el ahorro energético y el cuidado del medio ambiente.

1.3 En lo concerniente al IVA reducido por la prestación de servicios de renovación, reparación transformación, mantenimiento y limpieza de viviendas, el CESE duda de la conveniencia de eliminar la referencia a viviendas «sociales». En cualquier caso, dada que la aplicación de tipos reducidos no es obligatoria, es una decisión que debe adoptar cada Estado miembro.

1.4 La generalización de la posibilidad de aplicar en todos los Estados miembros el IVA reducido en los servicios de restauración y catering –que algunos Estados miembros rechazan– obedece a criterios de equiparación de las condiciones puesto que la posibilidad de distorsión de la competencia con el régimen actual es limitada. El CESE aprueba la exclusión de las bebidas alcohólicas de la aplicación del tipo reducido.

1.5 En lo que respecta a «pequeñas reparaciones de bienes muebles corporales», las normas de los Estados miembros deberán especificar a qué servicios se aplica el tipo reducido, dada la amplitud de los términos.

1.6 El CESE propone que los productos dietéticos apropiados para determinadas enfermedades se declaren exentos del IVA (véase el punto 4.8.6 de este dictamen).

1.7 El CESE sugiere que, modificando el criterio del proyecto, se incluyan en el anexo III los servicios de reparación y mantenimiento de vehículos en los términos que se indican en el punto 4.8.5.1 de este dictamen.

1.8 El CESE está de acuerdo en que se apliquen los tipos reducidos a las categorías ampliadas de bienes y servicios en la medida de las disponibilidades presupuestarias específicas de los Estados miembros, de la situación económica y de los intereses del mercado interior de los Estados miembros de la Unión Europea.

1.9 El CESE valora positivamente los esfuerzos de la Comisión por avanzar hacia la armonización general del IVA, al mismo tiempo que lamenta la falta de una decisión política por parte del Consejo de la UE.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Directiva a la que se refiere el presente dictamen consiste en **modificaciones técnicas y añadidos** a la Directiva del año 2006, en adelante: «Directiva del IVA» (1).

(1) Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

2.2 Se trata, según la Comisión, de establecer algunas reformas urgentes para dar solución a «problemas jurídicos y políticos que han surgido, bien a causa de interpretaciones divergentes de la Directiva, bien debido a la inexistencia de condiciones equitativas para todos los Estados miembros en lo que respecta a la posibilidad de que éstos apliquen tipos reducidos en los sectores en los que el correcto funcionamiento del mercado interior no se vea afectado».

2.3 Se pretende conferir mayor autonomía y seguridad a los Estados miembros así como garantizarles la igualdad de trato.

2.3.1 Aunque no esté destinada exclusivamente a las PYME, uno de los objetivos prioritarios de la Estrategia de Lisboa, tendrá efectos positivos para ellas en la medida en que los sectores de que se trata incluyen a muchas PYME y la propuesta aportará seguridad jurídica a la aplicación continuada en dichos sectores de tipos reducidos de IVA.

2.4 Las modificaciones a la Directiva del IVA son de cuatro tipos:

- ampliación de los servicios de ámbito local incluida la incorporación de disposiciones actualizadas de carácter permanente sobre los servicios de gran intensidad de mano de obra enumerados en el anexo IV, cuyo plazo de vigencia finalizará el 31 de diciembre de 2010. Como consecuencia, este anexo IV será suprimido;
- supresión de artículos o párrafos de carácter temporal o referentes a situaciones particulares de los Estados miembros que ya carecen de vigencia;
- mejoras de redacción;
- cambios en la redacción del anexo III, que contiene la «Lista de entregas de bienes y prestaciones de servicios que podrán estar sujetas a los tipos reducidos del IVA a que se refiere el art. 98».

3. El nuevo anexo III

3.1 Modificaciones de redacción o añadidos a determinadas categorías.

3.1.1 Categoría 3: **productos farmacéuticos**. Se incluyen «los productos absorbentes de higiene personal», lo cual engloba la protección íntima femenina y los pañales para niños.

3.1.2 Categoría 4: **tratamiento de discapacitados**. Se añaden «aparatos, material eléctrico, electrónico o de otro tipo, y medios de transporte (...), así como su arrendamiento, con o sin opción de compra (...)». La propuesta incluye asimismo equipos o aparatos especialmente diseñados o adaptados para

discapacitados (por ejemplo, teclados Braille o coches adaptados).

3.1.3 Categoría 6: **libros**. Se incluyen también los «audiolibros, CD, CD-ROM o cualesquiera soportes físicos similares ...». Se amplía el ámbito de aplicación a los audiolibros en CD, CD-ROM o cualesquiera soportes físicos similares que reproduzcan fundamentalmente el mismo contenido informativo que los libros impresos.

3.1.4 Categoría 8: **servicios de radiodifusión y televisión**. Se aclara que los servicios imponible son estas prestaciones en sí y no su recepción.

3.1.5 Categoría 9: **servicios prestados por escritores, etc.** Queda aclarado que la categoría se refiere también a las «retribuidas mediante los derechos de autor adeudados a los mismos». Se ha reformulado el texto porque los derechos de autor no son servicios imponible sino la contraprestación de determinados servicios.

3.1.6 Categoría 16: **prestación de servicios funerarios o de cremación**. La nueva redacción pretende separar el objeto de la definición de la calidad del prestador.

3.1.7 Categoría 18: **limpieza de vías públicas, tratamiento de residuos, etc.** Elimina incoherencias asignando también el tipo reducido a tres servicios que no entran en la actual redacción: «la depuración y reciclado de aguas residuales», «el alcantarillado» y «el reciclado de residuos y los servicios para su reutilización».

3.2 Ampliación de las prestaciones referidas al **sector de la vivienda y a algunos edificios no comerciales**

3.2.1 Modificando la categoría 10 y añadiendo la categoría 10 bis, se pretende:

- dar mayor margen de maniobra a los Estados miembros suprimiendo la referencia a «viviendas proporcionadas en el marco de la política social»;
- añadir lo servicios de «renovación, reparación y limpieza de viviendas» (véase el anexo IV actual) así como su mantenimiento;
- hacer extensiva la reducción a los servicios de renovación, reparación, transformación, mantenimiento y limpieza prestados «en lugares de culto, del patrimonio cultural y de monumentos históricos».

3.3 Inclusión de dos nuevas categorías

3.3.1 Servicios de restauración y catering

3.3.2 La categoría 12 del actual anexo III (que no sufre modificación) se refiere a:

«Alojamiento facilitado por hoteles y establecimientos afines, incluido el alojamiento para vacaciones y el arrendamiento de emplazamiento en terrenos para camping y espacio de estacionamiento para caravanas».

3.3.3 La nueva categoría (12 bis) incluye a:

«Servicios de restauración y catering, con exclusión de la entrega de bebidas alcohólicas».

3.3.3.1 Los fundamentos de esta inclusión son dos: a) la necesidad de dar trato equitativo a todos los Estados miembros, y b) porque estos servicios cumplen los mismos criterios que los demás servicios prestados a nivel local.

3.3.4 Servicios prestados a nivel local

3.3.4.1 Estas nuevas categorías comprenden cinco supuestos:

«19) Prestaciones de servicios de jardinería o paisajismo y mantenimiento de jardines;

20) Pequeñas reparaciones de bienes muebles corporales, incluidas bicicletas y triciclos de todo tipo, con exclusión, no obstante, de cualquier otro medio de transporte;

21) Servicios de limpieza y mantenimiento de bienes muebles corporales;

22) Prestaciones de servicios de asistencia a domicilio, como la ayuda doméstica o el cuidado de niños, ancianos, enfermos o discapacitados;

23) Cuidados personales como los dispensados en los salones de peluquería y estética».

3.3.4.2 Estas categorías incluyen servicios que figuran ya en el actual anexo IV, que establece un régimen transitorio hasta el 31 de diciembre de 2010, pero incluyen asimismo algunos servicios nuevos de naturaleza similar.

4. Observaciones

4.1 El CESE ha debatido en profundidad el tema del presente dictamen al analizar la Comunicación de la Comisión Europea de 2007 sobre los tipos del IVA distintos del normal ⁽¹⁾, que, a

su vez, se basó en el Estudio presentado por Copenhagen Economics, el 5 de julio de 2007.

4.2 En su dictamen ⁽²⁾ hizo hincapié el CESE en los siguientes aspectos:

— el IVA responde a criterios exclusivamente fiscales de los Estados miembros;

— la aplicación de tipos reducidos obedece a razones políticas y sociales;

— la armonización del IVA no se refleja en la realidad, por lo que resulta acertado (como pretende la Comisión) tratar de hacerlo en actividades que tienen repercusión transfronteriza o responden a criterios ya aceptados de política comunitaria;

— debe verificarse que toda reducción en los tipos del IVA responde **efectivamente** a razones sociales;

— la simplificación y la transparencia facilitan la tarea de las empresas y el control por las autoridades;

— dejando de lado el «espejismo» de lograr un régimen definitivo, debe darse mayor autonomía a los Estados miembros a la hora de determinar los tipos reducidos para **servicios locales**.

4.2.1 Los términos del citado dictamen conservan plenamente su vigencia.

4.3 La propuesta de Directiva sólo introduce en el régimen actual modificaciones parciales y requeridas por razones urgentes. No se trata, como aclara la Comisión, de una revisión en profundidad de la actual directiva, ya que el debate sobre ello «no ha hecho sino empezar». No obstante, aborda cuestiones relevantes desde el punto de vista social y económico, como es el caso del IVA en los restaurantes, en sectores intensivos en mano de obra y en los servicios de carácter local.

4.4 Modificaciones técnicas

En términos generales, las modificaciones de carácter técnico merecen una aprobación del CESE en cuanto son necesarias, mejoran la redacción y aclaran aspectos controvertidos.

4.5 Modificaciones referidas al sector de la vivienda

⁽¹⁾ COM(2007) 380 final, de 5 de julio de 2007.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los tipos del IVA distintos del tipo normal» (DO C 211 de 19.8.2008, p. 67).

4.5.1 Entrega y construcción de viviendas

4.5.1.1 La aplicación con carácter permanente a todo tipo de viviendas –no solamente a las que forman parte de una «política social», como establece la actual categoría 10– amplía considerablemente el ámbito de la reducción del IVA. Se argumenta este cambio aduciendo que los Estados miembros han interpretado de manera diferente qué debe entenderse por «política social» y porque, además, las normas sobre el lugar de imposición de dichas prestaciones, establecen que es el lugar en el que se encuentra el inmueble.

4.5.1.2 Si bien se logra así una armonización, cabe preguntarse si esta generalización no va demasiado lejos teniendo en cuenta la incidencia de la reforma⁽¹⁾. ¿Cumple un objetivo loable social y económicamente aplicar un tipo reducido a cualquier vivienda, sea cual sea su precio y su finalidad?

4.6 Reparación de viviendas y otros inmuebles

4.6.1 La renovación y reparación ya estaba incluida en el anexo III sobre la vivienda como componente de la política social junto con la renovación y la reparación de las viviendas privadas; además, la limpieza de los hogares ya figuraba en el anexo IV. Justificadamente se añaden los «lugares de culto, del patrimonio cultural y de patrimonios históricos».

4.6.2 Además, se suprime la exclusión referida a «los materiales que forman parte significativa del valor del suministro». Se propone, por lo tanto, generalizar la posibilidad de incluir ese suministro en el tipo reducido, cuando los bienes forman parte del servicio prestado.

4.6.2.1 Ambas modificaciones parecen razonables a criterio del CESE.

4.7 El IVA reducido en los servicios de restauración y catering

4.7.1 La reducción del IVA en el sector de restauración y de catering es una cuestión sensible cuya discusión lleva ya tiempo y todavía suscita la oposición de algunos Estados miembros.

4.7.2 Según el Informe de Evaluación de Impacto elaborado por la Comisión⁽²⁾, el sector de bares, restaurantes y servicios de catering representa el 6,1 % del consumo privado⁽³⁾ y el

1,9 % del valor añadido. Además, supone el 3,3 % del empleo total⁽⁴⁾. Por su parte, la asociación empresarial Hotrec, señala que en la UE existen en este sector 1 600 000 establecimientos⁽⁵⁾.

4.7.3 Como ya ha señalado el CESE, el tipo impositivo referido a este sector afecta a un servicio eminentemente local, pero incide en la distribución del turismo entre los Estados miembros. Esta circunstancia, unida al hecho de que la aplicación del IVA en los restaurantes tiene una gran importancia recaudatoria, ha dificultado la adopción de un criterio unánime en el seno de la UE, que hasta hoy no se ha conseguido⁽⁶⁾.

4.7.3.1 En cuanto al turismo, los efectos serán probablemente distintos según los Estados miembros. Además, en el sector hotelero (similar al de los servicios de restauración desde el punto de vista del mercado interior) que podría actualmente estar sujeto a los tipos reducidos del IVA, la Comisión Europea no tiene conocimiento de ninguna distorsión derivada del IVA. Por otra parte, los gastos de restaurante no parecen pesar mucho en el presupuesto de un viaje organizado.

4.7.4 El régimen actual, basado en disposiciones transitorias de la Directiva 2006/112/CE, conlleva una gran disparidad: once Estados miembros aplican ya tipos reducidos basándose en excepciones específicas⁽⁷⁾, mientras que los dieciséis restantes renunciaron a dicha posibilidad. Por lo tanto, la propuesta de modificación tiende a establecer una equiparación general en esta materia.

4.7.5 La exclusión de las bebidas alcohólicas resulta obligada para mantener la coherencia con lo que ya rige para su compra en un establecimiento para consumirlas posteriormente⁽⁸⁾.

4.7.6 Es bueno recordar, en cualquier caso, que la aplicación de tipos reducidos no es obligatoria, sino una posibilidad que tienen los Estados miembros.

4.8 Los servicios prestados a nivel local⁽⁹⁾

4.8.1 Las nuevas categorías 19 a 23 abarcan un amplio número de servicios, algunos de los cuales ya figuran en la actual Directiva con carácter transitorio, por lo que, si no se modifica el texto, a partir del 1 de enero de 2011 pasarían a tener el tipo normal de IVA.

⁽¹⁾ En total, el sector de la construcción representa el 6,2 % del valor añadido (UE-27), mientras que la construcción de viviendas supone la mitad de ese porcentaje, es decir, el 3,1 %.

⁽²⁾ SEC(2008) 2190. Bruselas, 7.7.2008.

⁽³⁾ UE-25 (todos los Estados miembros excepto Bulgaria y Rumanía).

⁽⁴⁾ UE-27. Si se añaden los hoteles, suponen el 4,4 % del empleo total.

⁽⁵⁾ *Hotels, Restaurants and Cafes in Europe*. El dato se refiere a esos tres sectores. HOTREC eleva el número personas empleadas a 9 000 000.

⁽⁶⁾ Mientras que algunos Estados miembros, como Francia, están a favor de aplicar la reducción que ya existe en otros Estados, Alemania, entre otros, se opone a ello así como a cualquier ampliación del ámbito de aplicación de los tipos reducidos del IVA.

⁽⁷⁾ Son Grecia, España, Irlanda, Italia, Chipre, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal y Eslovenia.

⁽⁸⁾ Directiva 2006/112/CE, anexo III, categoría 1 referida a: «Los productos alimenticios (incluidas las bebidas, pero con exclusión de las bebidas alcohólicas)».

⁽⁹⁾ Los servicios locales –incluyendo una parte importante de los servicios intensivos en mano de obra– representan el 4,8 % del consumo privado (UE-25, excepto Bulgaria y Rumanía) y el 2,1 % del valor añadido. Se considera que tienen poco peso en la economía, excepto en el caso de reparación de inmuebles.

4.8.2 En términos generales, en este tipo de servicios –que dan empleo a un importante número de personas– no existe posibilidad de falseamiento de la competencia.

4.8.3 La inclusión de los servicios de jardinería, etc., parece justificada, porque comparten las mismas características que los demás.

4.8.4 Reparación de «bienes muebles corporales»:

- a) se mantiene el criterio de que tales reparaciones deben ser «pequeñas»;
- b) pero, introduciendo un cambio conceptual importante, se opta por una definición genérica, en lugar de la mención específica de algunos bienes (como bicicletas, calzado, etc.). Son bienes **muebles** los que «se pueden transportar de un punto a otro» (según la definición del Código Civil español), y **corporales** deben interpretarse en el sentido de «tangibles» (como establecen algunos sistemas jurídicos europeos). La nueva categoría es sumamente amplia, por lo que las legislaciones nacionales deberán especificar a qué tipos de bienes se refiere la Directiva según el acervo jurídico de cada país, aunque el CESE sugiere no prever restricciones a las distintas clases de servicios.

4.8.5 Reparación y mantenimiento de automóviles:

- Teniendo en cuenta los importantes esfuerzos financieros que realizan la Unión Europea y los Estados miembros a favor de la industria automovilística, parece necesario que las actividades de reparación y mantenimiento de automóviles sean explícitamente incluidas entre los servicios prestados a nivel local para mejorar el poder adquisitivo de los automovilistas europeos, favorecer la calidad y la seguridad del parque de automóviles y asegurar el mantenimiento del empleo en este sector.

4.8.5.1 Como consecuencia, se proponen las siguientes modificaciones en el anexo III del proyecto:

- (8) 20) Después, de «... triciclos de todo tipo»: sustituir «con exclusión, no obstante, de cualquier medio de transporte» por «y los vehículos automotores particulares e industriales».
- (8) 21) Añadir, después de «bienes corporales», lo siguiente: «comprendidos los concernientes a vehículos automotores particulares e industriales».

4.8.6 Alimentación específica para ciertas enfermedades:

- La alimentación dietética adaptada a determinadas enfermedades, como la fenilcetonuria y la celiaquía deberían considerarse exentas del IVA.

4.9 Servicios intensivos en mano de obra

4.9.1 Actualmente, estos servicios ya están incluidos en los servicios prestados a nivel local (punto 4.8).

4.9.2 Se trata, en general, de trabajos realizados –en comparación con la economía en su conjunto– en gran parte por hombres y mujeres de no especializados y con empleos temporales. El tratamiento fiscal más favorable puede favorecer su estabilidad laboral.

4.9.3 En cuanto a sus efectos, Copenhagen Economics facilita datos sobre el aumento estimado del PIB como consecuencia de la reducción del IVA sobre los servicios prestados a nivel local y los restaurantes dada la incorporación a la economía formal de tareas realizadas mediante «hágalo usted mismo» y de la economía sumergida.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

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 — Enfrentarse al desafío de la subida de los precios del petróleo»

COM(2008) 384 final

(2009/C 218/20)

El 13 de junio de 2008, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Enfrentarse al desafío de la subida de los precios del petróleo»

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 2 de febrero de 2009 (ponente: Carmelo CEDRONE).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 162 votos a favor, 6 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo comparte la preocupación de la Comisión por el efecto inflacionista, inmediato e inquietante, que la cotización del petróleo tiene en algunos sectores y en las capas más débiles de la población. Así, el alza del petróleo incide directamente en el coste de la calefacción y del transporte e, indirectamente, también en el coste de la alimentación, es decir, los factores que constituyen el grueso del gasto de las familias más pobres.

1.2 Si bien este problema requiere una intervención enérgica y urgente, también plantea una cuestión delicada de carácter general. Para atenuar las repercusiones del encarecimiento del petróleo, es necesario que el apoyo a las familias pobres se lleve a cabo subvencionando directamente la renta, y no con medidas, por ejemplo, de carácter fiscal –como una reducción de los impuestos a los productos del petróleo–, que incidirán en los precios de mercado.

1.3 El CESE considera muy importante que el mercado esté en condiciones de desarrollar su función; es decir, registrar un encarecimiento del petróleo y determinar la respuesta más adecuada a esta situación.

1.4 El incremento de los precios ha de llevar a todos los operadores a ahorrar oportunamente en aquello que se ha encarecido, sustituyendo los bienes más caros por otros menos costosos y aplicando combinaciones de producción y de consumo que permitan ahorrar allí donde sea técnicamente posible. Retomando lo ya manifestado anteriormente, urge defender a las familias más pobres, aunque únicamente mediante acciones de subsidio directo y sin distorsionar las señales del mercado,

que deben tener libertad para desarrollar su natural función reequilibradora.

1.5 Como ya señala la Comisión, hay que aplicar también estrategias análogas en favor de los sectores productivos más afectados por el alza del petróleo. Si bien el sector pesquero ocupa la primera posición, cabe decir que, por lo general, se encuentran en esta misma situación todos aquellos sectores encaminados a satisfacer las necesidades alimentarias de la población, así como el sector del transporte.

1.6 También en estos casos, toda medida que resulte necesaria para evitar unas repercusiones devastadoras para la economía productiva deberá aplicarse en forma de ayudas directas, y no a través de medidas fiscales –reducción de impuestos–, que rebajarían artificialmente unos precios que lo que deben reflejar, por el contrario, es la escasez cada vez más acuciante de los recursos petrolíferos.

1.7 Por lo que respecta al impacto macroeconómico en los países en desarrollo, habría que pensar en planes orgánicos de apoyo orientados especialmente hacia las economías más débiles, especialmente mediante intervenciones financieras encaminadas a la aplicación de políticas de ahorro energético. Una vez más, se necesitan medidas de apoyo que, aun siendo muy pertinentes, no contribuyan a distorsionar las señales que, en cualquier caso, deben seguir libremente los mercados.

1.8 El Comité sostiene que es necesaria una respuesta política fuerte por parte de la Unión Europea.

1.9 En primer lugar, tanto en éste como en otros casos, la presencia unitaria de un organismo como la Unión Europea, que genera la quinta parte de la producción mundial, puede asumir un peso y un papel de la más absoluta importancia. No sería fácil pasar por alto unas propuestas precisas formuladas al unísono por un interlocutor de tamaño relevancia en la escena mundial. Esta situación resulta bien distinta cuando las iniciativas europeas se asumen de manera disgregada, con lo que, en ocasiones, pueden llegar a contradecirse las unas a las otras.

1.10 Ante una situación como la que nos ocupa –la posibilidad de que se encarezca notablemente una materia prima fundamental como el petróleo–, una propuesta de consulta y diálogo a nivel mundial entre todos los grandes protagonistas parece ser la premisa imprescindible para adoptar cualquier iniciativa. Cabría pensar también en la celebración de una conferencia mundial con participación de países productores y países consumidores.

1.11 En segundo lugar, hay que apuntar decididamente a la implantación de un mercado único europeo de la energía. La construcción de Europa se fundamentó en grandes proyectos de mercado único: el carbón y el acero, la energía atómica y la agricultura; a estos sectores sucedió, a partir de enero de 1993, el mercado único de bienes, servicios y capitales y, por último, en 1999, se introdujo la unión monetaria. Éste es el momento de emprender una acción específica en relación con el mercado energético.

1.12 Esta iniciativa ayudaría a librar a este sector fundamental de las presiones destructivas de una especulación que, como se sabe, desempeña, dentro de unos límites naturales, una función esencial para la regulación de los mercados, pero que, cuando se sobrepasan dichos límites, introduce elementos de total desorganización e incertidumbre absoluta.

1.13 Es necesario garantizar la mayor transparencia en un mercado europeo de la energía sometido al control de las autoridades competentes. Hay que reducir considerablemente la volatilidad de los precios, y esto puede lograrse también gracias a una adecuada labor de información y a la regulación de las reservas estratégicas. Es indudable que la regulación adecuada de un mercado tan importante como el europeo repercutiría enormemente en el plano mundial.

2. Propuestas

2.1 La UE debe, pues, recuperar su espíritu original (Tratados CECA y Euratom) y poner finalmente en marcha un *mercado interior de la energía*, una necesidad que es hoy más urgente que nunca para evitar riesgos y consecuencias tanto en el plano económico y social como en otros ámbitos.

2.2 La UE ha de dotarse de los instrumentos más adecuados para la toma de decisiones («institucionalizar» el procedimiento introducido recientemente por la Presidencia francesa con mo-

tivo de la crisis financiera) con la finalidad de guiar la política energética en el plano interno y de intervenir con una sola voz en los foros internacionales donde se decidan estas políticas –incluidas las relacionadas con el petróleo– en función del precio de abastecimiento, para arrebatarlo así a los especuladores.

2.3 La Unión debe hacer una política común y transparente en relación con las reservas petrolíferas existentes actualmente en cada uno de los distintos países, y asegurar en mayor medida la política de abastecimiento.

2.4 La UE deberá aplicar medidas comunes, como la introducción de procedimientos fiscales armonizados sobre los productos del petróleo, para limitar los perjuicios a los sectores económicos más afectados, y la concesión de ayudas directas a la renta en favor de los ciudadanos consumidores y, en especial, de los colectivos más débiles, que podrían beneficiarse también, en parte, de las ganancias de las empresas.

2.5 La UE ha de intervenir con mayor decisión en la regulación de la competencia en el sector (hoy prácticamente inexistente, dado que el mercado de la oferta actúa en régimen de oligopolio) y valorar la posibilidad de recurrir a una política de precios administrativos, al menos en periodos de mayor crisis, o en cualquier caso a medidas para reducir el desfase, a menudo injustificado, entre los precios a la producción y los precios al consumo. Se trata de una situación ante la cual el consumidor se ve impotente e indefenso.

2.6 La UE ha de favorecer y financiar con un fondo común la investigación y el desarrollo de las fuentes alternativas de energía al objeto de reducir la dependencia del petróleo, especialmente en el sector del transporte –comenzando por el del automóvil–, a través de un fuerte aumento de la inversión en este ámbito mediante, por ejemplo, su desfiscalización u obligando a las empresas petroleras a asignar parte de sus ganancias a este fin.

2.7 La Unión debe evitar que la deflación motivada por una brusca caída en el precio del crudo o por la recesión provoquen perjuicios económicos peores que la inflación: una inflación básica que, a causa de la inercia –o, quizás, por imperfecciones del mercado–, continúa activa incluso después de la caída del crudo, ocultando así la llegada de una posible deflación.

3. Introducción

3.1 La Comisión ha decidido por fin afrontar la cuestión del encarecimiento del petróleo o, mejor aún, de la oscilación de sus precios, a la luz de los acontecimientos que han tenido lugar estos últimos meses en relación con la especulación financiera y el derrumbe de las bolsas. Este encarecimiento es crucial para explicar la reaparición de las tensiones inflacionistas en la UE, que han suscitado una rápida intervención por parte del BCE y la Reserva Federal con contramedidas que, si bien han servido para atenuar estas tensiones, también han frenado el crecimiento económico.

3.2 Las estrategias de control monetario se han revisado sólo muy recientemente para hacer frente a la crisis financiera mundial. No obstante, esta crisis financiera ha generado un pesado clima de recesión que no tiene nada que ver con el petróleo, por lo cual las propias tensiones inflacionistas motivadas por el crudo se han visto en gran medida redimensionadas: el precio del petróleo perderá, así, su tendencia al alza.

3.3 La otra consecuencia de mayor relieve es el desplazamiento del poder adquisitivo desde los países consumidores a los países productores, algo que puede reequilibrarse con un aumento en éstos de sus importaciones procedentes de los países consumidores (entre 2002 y 2007, estas importaciones han aumentado a un promedio anual del 26 %, a un ritmo mucho mayor que el nivel general de las importaciones mundiales).

3.4 Como podremos comprobar mejor en la síntesis, la Comisión aborda distintos aspectos de esta cuestión, mientras que pasa prácticamente por alto u omite otros (por ejemplo, los efectos de la especulación o una presencia en el sector de modalidades oligopólicas que fácilmente se traducen en «cárteles», con las consecuencias que acarrearán, etc.).

3.5 Por todo ello, el CESE ha de llevar a cabo una valoración franca y objetiva de la Comunicación, resaltando sus luces y sus sombras, y formular así recomendaciones y propuestas encaminadas a reducir los efectos inflacionistas en los precios y en los costes de producción.

3.6 Además, deberá destacar también las deficiencias políticas de la UE, su debilidad internacional y su división entre las causas, nada secundarias, que explican la falta de control del «mercado» del petróleo y la especulación a que éste se ve sometido.

3.7 Queda aún por hacer otra observación: habida cuenta de la evolución del precio del petróleo – en fuerte caída respecto de los niveles de julio de 2008–, sería necesario actualizar el título de la Comunicación de la Comisión Europea. En cualquier caso, el texto del presente dictamen toma en consideración las oscilaciones a las que nos tiene acostumbrado el precio del petróleo, y no solamente sus picos.

4. Síntesis de la Comunicación

4.1 Las causas del alza de los precios

4.1.1 La Comisión cree que la pronunciada **alza de los precios del petróleo** de los últimos meses es sólo comparable a la que tuvo lugar en los años setenta, que los precios al consumo se alinean con los precios del crudo y que los niveles actuales superan el máximo alcanzado a inicios de los años ochenta.

4.1.2 La Comisión considera, asimismo, que **la subida** actual es achacable principalmente al fuerte cambio estructural de la oferta y la demanda ocasionado por el aumento del consumo (especialmente en China y la India), la reducción de los yaci-

mientos, la falta de reacción por parte de las empresas estatales de los países de la OPEP, la escasa capacidad refinadora de algunos países, la depreciación del dólar, el aumento de la inflación, etcétera.

4.2 Las repercusiones en la economía de la UE

4.2.1 Entre las repercusiones más graves cabe destacar el aumento de la inflación y la influencia en los precios energéticos por el «efecto arrastre». Es muy frecuente que, aunque disminuyan los precios de la materia prima, no ocurra lo mismo con los precios al consumo.

4.2.2 Las repercusiones más graves se sienten en las familias, especialmente en las de renta más baja, aunque de manera distinta en cada país europeo, con el consiguiente aumento de los desequilibrios económicos en el poder adquisitivo de los salarios y, por lo tanto, el incremento de la pobreza.

4.2.3 Las consecuencias también son importantes para las empresas y el crecimiento. En particular, la Comisión considera que los sectores más afectados son la agricultura, el transporte y la pesca. Se espera que esta circunstancia genere un mayor interés por la investigación y el incremento de las energías renovables.

4.3 El impacto macroeconómico en los países en desarrollo

4.3.1 Tanto los ciudadanos como las empresas de los países en desarrollo, importadores de petróleo, sufrirán cada vez más las consecuencias del aumento de la inflación.

4.3.2 En estos países, las consecuencias serán aún peores por su efecto en los alimentos, las finanzas públicas, etc. Los países subdesarrollados y exportadores de petróleo dispondrán de una acumulación de capital que planteará desafíos específicos en materia de política macroeconómica, habida cuenta de las carencias que suelen observarse en la gestión de los ingresos del petróleo.

4.4 Las respuestas políticas de la UE

4.4.1 Las respuestas de la UE parten del supuesto de que estos precios seguirán siendo elevados a medio y largo plazo, por lo que se necesitan respuestas adecuadas como las que recoge el paquete «Cambio climático y energías renovables» y como las que serían deseables para implantar un verdadero mercado único de la energía.

4.4.2 A más corto plazo, es necesario actuar para reducir los efectos en los consumidores y, en especial, en las familias más pobres. Las sugerencias abarcan desde un sistema impositivo para los derivados del petróleo hasta la propuesta de celebrar una cumbre entre países productores y consumidores, o la concesión de recursos suplementarios para los países importadores de petróleo.

4.4.3 Como respuesta estructural a **medio plazo**, se propone intensificar el diálogo con los principales países productores, vigilar la «competencia» existente en el sector, evaluar la transparencia de las reservas, revisar la legislación comunitaria vigente en este ámbito (las reservas), examinar medidas fiscales en favor de las fuentes energéticas con bajas emisiones de carbono, utilizar en las inversiones las ganancias de las industrias extractoras, recurrir a la imposición fiscal de estas ganancias y favorecer el diálogo entre la UE y los países en desarrollo.

4.4.4 Por el contrario, como respuesta estructural a largo plazo se propone firmar un acuerdo entre los países de la UE sobre el cambio climático y las energías renovables, mejorar la eficiencia energética, introducir cambios estructurales para imprimir mayor eficiencia a los sectores del transporte y la pesca, ofrecer incentivos fiscales directos o subvenciones para fomentar el ahorro energético familiar y diversificar en una medida mucho mayor el abastecimiento energético de la UE.

5. Consideraciones y observaciones

5.1 La Comunicación de la Comisión se redactó durante la preocupante «cresta de la ola» que alcanzó el precio del petróleo a principios del verano pasado. Sin embargo, cabe recordar que la economía contemporánea nos ha acostumbrado a importantes e imprevistos cambios de perspectiva, incluso en intervalos de tiempo muy breves.

5.2 De hecho, y a diferencia de lo que ocurría hasta hace pocos meses, la economía mundial está marcada por una preocupante perspectiva de recesión que, según las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), parece que afectará también a todos los países emergentes, los cuales han venido registrando en estos últimos tiempos –más o menos los últimos treinta años, tras el fin de lo que se dio en llamar la *época dorada* del capitalismo contemporáneo– un crecimiento decidido y estable más rápido que los países avanzados.

5.3 En este contexto, desde las cotas alcanzadas el pasado julio –que representaban, tanto en términos nominales como reales, máximos absolutos– hasta los valores más bajos registrados en noviembre de 2008 que, al margen de la inflación, han retomado los niveles de hace 25 años, puede que la caída del precio del petróleo tenga un carácter algo más que pasajero. El temor que hoy prevalece entre los economistas es que se desencadene una deflación de la que, obviamente, no se libraría el mercado del petróleo.

5.4 Por otra parte, convendría evitar hacer previsiones a largo plazo acerca del posible agotamiento de las reservas disponibles en el subsuelo. Se trata de un temor recurrente ya desde hace décadas que, no obstante, podría resultar infundado. En un reciente número de la célebre revista *The Economist* –en su edición del 21 de junio de 2008– se observaba que las reservas conocidas de petróleo deberían durar, al ritmo de producción actual, 42 años, algo que no es poco si nos planteamos todo lo que podría suceder en este periodo de tiempo, especialmente en

materia de innovación científica y tecnológica. Además, se constataba que las reservas atribuidas a los países de Oriente Medio vienen siendo las mismas desde hace muchos años, de lo cual puede deducirse, siempre en opinión de la revista, que o bien los nuevos descubrimientos tienden a compensar el petróleo producido y quemado, o bien las estimaciones acerca de las reservas no son muy exactas. Cabe destacar, sin embargo, que el cálculo se basa en los niveles de producción actuales. Pero el problema no estriba tanto en el agotamiento de las reservas a largo plazo como en las perspectivas de crisis, que dependen de los desequilibrios que se registran entre la demanda y la oferta a corto plazo, en particular tras eventuales interrupciones de la producción en las zonas estratégicas.

5.5 La búsqueda de nuevas reservas y nuevas fuentes debe ser, y es, un proceso continuo. Las crisis del petróleo de los años setenta fueron especialmente sintomáticas y constituyeron uno de los hitos más importantes del siglo pasado, con especial relevancia para el tema que nos ocupa. Estas sacudidas se debieron a las restricciones en la oferta impuestas por los países productores, y no a fenómenos espontáneos del mercado como, por el contrario, parece ser el caso de los desequilibrios actuales. De cualquier modo, el fortísimo aumento de los precios que se registró en aquel momento condujo a la búsqueda de nuevas fuentes recurriendo a métodos de producción muy innovadores.

5.6 Cualquier fenómeno desequilibrador entre la oferta y la demanda debería requerir en todo momento un examen más atento de la evolución de los mercados.

5.7 Como consecuencia de las drásticas políticas monetarias adoptadas a partir de los primeros años ochenta –especialmente por los gobiernos de Ronald Reagan en los Estados Unidos y de Margaret Thatcher en el Reino Unido–, basadas en las teorías de la escuela monetarista de Milton Friedman en Chicago, se logró una fuerte recuperación de los tipos de interés que llevó a los propietarios de las reservas a alterar sus prioridades y a considerar extremadamente perjudicial el mantenimiento en el subsuelo de los recursos petrolíferos disponibles, por las grandes pérdidas que ello suponía. El alza de los tipos de interés fue una de las principales causas de que, a mitad de los años ochenta, se resquebrajara el cártel del petróleo.

5.8 Un análisis completo debería tener presente no solamente la información recopilada a través de estudios geológicos o tecnológicos en general, sino también todo aquello que pueda deducirse a partir de un análisis económico. Basándose en un análisis de este tipo, si la escasez de los recursos y una demanda excesiva respecto de la oferta dictan un incremento de los precios, éstos influyen, a su vez, en la disponibilidad de los propios recursos, con lo que contribuyen a menudo a atenuar los desequilibrios. En estos casos, se debe tener en cuenta que la investigación impulsada por las nuevas reservas de petróleo puede afectar a zonas y lugares especialmente sensibles desde un punto de vista medioambiental, como ocurre en el Polo Norte. Es preciso, pues, evitar estas situaciones recurriendo a la búsqueda de fuentes alternativas.

5.9 Para investigar los motivos del reciente encarecimiento de los precios se puede aplicar también otra observación de carácter metodológico. Una de las premisas fundamentales de cualquier estrategia de intervención es, sin duda alguna, adquirir los conocimientos más exactos acerca de la situación que hay que afrontar. Un gran economista italiano, Luigi Einaudi, ya advertía que «para deliberar, hay que conocer».

5.10 El CESE considera que es muy deseable conocer con la mayor exactitud cómo funciona el mercado del petróleo. Los temores suscitados por las virulentas oscilaciones de los precios del petróleo tienen su origen en unas encuestas estadísticas que se basan, esencialmente, en la recopilación de los precios que registran día a día los mercados. Así, por ejemplo, una de las metodologías más conocidas es la adoptada por el FMI, que calcula el denominado APSP (*average petroleum spot price*; es decir, una media no ponderada de las cotizaciones del Brent, el Dubai y el WTI, que es el precio americano).

5.11 Podría ser útil registrar los valores medios de importación de crudo que puedan deducirse de las estadísticas de comercio extranjero, al menos de los principales países importadores. Con toda probabilidad, el conocimiento de las condiciones de abastecimiento del petróleo en bruto sería bastante más creíble que el basado en la elaboración de las cotizaciones diarias del mercado.

5.12 El CESE cree que, al examinar atentamente las causas que han llevado al reciente encarecimiento del precio del petróleo –y a su drástica caída, aún más reciente–, se debe partir de un análisis de las tendencias de fondo reales de la economía mundial.

5.13 No obstante, destaca que en la Comunicación no se hace ninguna referencia a la influencia que seguramente ha tenido el enorme empuje especulador en el aumento incontrolado de los precios del petróleo, ya que, de no haber existido este empuje, difícilmente se habría llegado a una cotización de 147 dólares el barril en julio de 2008 y a otra en torno a los 60 dólares en octubre del mismo año.

5.14 No obstante, tomando como base los datos estructurales de fondo, se puede constatar como punto de partida que el consumo mundial de energía ha superado ya de manera estable los diez mil millones de toneladas equivalentes de petróleo, y que este crecimiento viene impulsado por un aumento del PIB mundial que, tanto en términos absolutos como relativos, no tiene precedentes en la historia.

5.15 Con todo, hay que valorar la importancia de esta recepción en perspectiva, derivada de la crisis de los mercados financieros mundiales. En cualquier caso, no se puede infravalorar el hecho de que durante nada menos que cuatro años, de 2004 a 2007, la producción mundial ha aumentado anualmente en un 5 %, ante todo por el empuje de las economías emergentes: en primer lugar, China y la India, aunque también se ha despertado África, con un ritmo de crecimiento anual entre el 6 y el 7 %.

Rusia vuelve a ser el gigante mundial que era, y ello sin olvidar el gran número de protagonistas que han surgido en el escenario internacional.

5.16 Calculado en términos reales a precios de 2007, el PIB mundial ha pasado de los 53 billones de dólares en 2003 (calculados, como creemos que es correcto, en términos de paridad de poder adquisitivo o PPP (*Purchasing Power Parities*), y basándonos en los tipos de cambio de mercado) a los 65 billones en 2007, lo que supone un aumento de nada menos que 12 billones de dólares: es como si a la economía mundial se le hubiera añadido en cuatro años una economía equivalente a la estadounidense.

5.17 Un incremento anual del 5 % significa que, de mantenerse este ritmo de crecimiento –algo no necesariamente imposible–, la producción mundial se duplicaría en catorce años, y se cuadruplicaría en 28; es decir, en el espacio de una generación. Aunque pueda parecer increíble, es una perspectiva que demuestra cómo estamos entrando en una fase absolutamente nueva de la historia económica.

5.18 La Comunicación acierta al recordar que, como ha ocurrido en todas las épocas, el ingrediente fundamental del crecimiento económico es la energía. Así pues, el fortísimo desarrollo económico al que estamos asistiendo actualmente ejerce, entre otros efectos principales, una extraordinaria presión en las fuentes energéticas.

5.19 Como ya se ha destacado, hay que recalcar también los efectos causados por la especulación, una gran protagonista del mercado del petróleo que amplifica unas tendencias cuyas causas de fondo, no obstante, tienen indudablemente un carácter estructural.

5.20 Para comprender el fenómeno de la oscilación de los precios, es preciso tener en cuenta que un tercio de la energía que se consume en la actualidad procede del petróleo.

5.21 Si se hace un examen más atento de los datos disponibles sobre los precios del mercado del petróleo, se llega a resultados sorprendentes que no coinciden con lo recogido en la Comunicación (fuente: http://inflationdata.com/inflation/inflation_Rate/Historical_Oil_Price_Table.asp; website de *Financial Trend Forecaster*: www.fintrend.com/ftf).

5.22 El análisis de estos datos permite constatar que, desde finales de los años cuarenta hasta mediados de los años setenta, el precio del petróleo –expresado en términos reales, sin tener en cuenta la inflación general relativa a la evolución global de los precios– no ha sufrido variaciones sustanciales y ha permanecido, en promedio, a unos niveles ligeramente superiores a los 20 dólares por barril. Este es el dato que se desprende de todas las fuentes consultables sobre esta materia.

5.23 Durante casi 30 años (periodo en el que tuvo lugar la denominada *época dorada* del capitalismo contemporáneo, a la que el gran historiador Eric Hobsbawm se refería como la fase de desarrollo económico más intensa que la humanidad ha experimentado hasta la fecha y en una escala tan amplia), el fortísimo desarrollo de la economía mundial no se vio frenado por la escasez de recursos energéticos: es obvio que la oferta ha podido hacer frente a una demanda que ha registrado un extraordinario aumento.

5.24 Como es bien sabido, las crisis del petróleo de los años setenta –la primera coincidió con la guerra del Yom Kippur en octubre de 1973 y la segunda con la revolución jomeinista de Irán– provocaron un aumento drástico de los precios que, según sostiene la Comisión, es achacable al éxito que logró el cártel de la OPEP en su labor de control de la producción.

5.25 El CESE opina, por el contrario, que la base de aquella crisis y del repentino incremento de las cotizaciones hay que buscarla en otros factores y, sobre todo, en la fase de gran desorden monetario que culminó en agosto de 1971 con la declaración de inconvertibilidad del dólar. Ese desorden fue fruto del excesivo déficit en la balanza de pagos estadounidense, que hizo imposible el mantenimiento del régimen monetario de Bretton Woods con tipos de cambio estables. La crisis del dólar se manifestó con fuertes tensiones inflacionistas que terminaron por descargarse, en gran medida, en el mercado del petróleo. Por último, cabe recordar que, a principios de los años setenta, la coyuntura económica mundial estaba caracterizada por un formidable empuje de la producción, que había ejercido una gran presión en la demanda de materias primas en todo el mercado.

5.26 Más importantes que las analogías resultan las diferencias que se aprecian respecto de la situación actual. Comúnmente se cita sólo el fuerte crecimiento de la economía mundial. Sin embargo, no parecen vislumbrarse notables manipulaciones del mercado, excepción hecha de las maniobras especulativas que, en cualquier caso, son bien distintas de la acción del cártel petrolífero de la OPEP, que encontraba su campo de acción oficial en verdaderas conferencias internacionales.

5.27 El CESE considera que ni siquiera la actual acumulación de reservas en dólares (especialmente en China y Japón) tiene

mucho en común con la proliferación de similares reservas de divisas que tuvo lugar entre finales de los años sesenta y comienzos de los años setenta. China y Japón se cuidan mucho de no colocar en el mercado sus enormes reservas de dólares de manera repentina e imprudente.

5.28 La durísima política monetaria de los grandes países occidentales condujo al derrumbe de las cotizaciones, sobre todo a partir de 1986. Es interesante destacar que, siempre en términos reales, el promedio de las cotizaciones durante el periodo 1993-1999 equivalió a 23 dólares por barril, exactamente la misma media registrada cuarenta años antes (1953-1959), tras un extraordinario crecimiento de la economía mundial y de la demanda de petróleo.

5.29 El CESE comparte la posición de la Comisión en el sentido de que, aun cuando su epicentro ya no se encuentra en las economías avanzadas sino en las emergentes, la aceleración del crecimiento económico mundial no es por ello menos relevante. Esta circunstancia parece haber desencadenado como trasfondo una tendencia al incremento de los precios, nominales y reales, desde un valor moderado en torno a los 30 dólares por barril en 2003 (año en el que comenzó la fase «fuerte» de la coyuntura mundial) hasta el valor actual por encima de los 60 dólares, es decir, prácticamente el doble. También es cierto que el dólar ha perdido entre 2003 y 2007 una cuarta parte de su valor respecto del euro, por lo que las cotizaciones del petróleo en esta divisa no se han duplicado aunque, en cualquier caso, sí han registrado un aumento del 50 %.

5.30 Esta apreciación es válida incluso si se tiene en cuenta que el «pico» de 147 dólares del pasado julio es, probablemente, fruto de una burbuja especulativa. Así, si este pico es de naturaleza especulativa, deberíamos prepararnos en un futuro próximo para una recuperación de los precios, en cuanto los especuladores comiencen a adquirir nuevamente el petróleo a precios que ya consideren favorables. Los protagonistas de la industria petrolera mundial, cuyo poder de influencia parece cada vez más reducido y más transparente, consideran en la actualidad «natural» un precio en torno a los 80 dólares por barril, a un nivel sensiblemente por encima de las cotizaciones registradas a comienzos de la fase de recuperación (en torno a los 30 dólares de 2002 y 2003).

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas: «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, por lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera»

COM(2008) 803 final — 2008/0233 (AVC)

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las inversiones en eficiencia energética y energías renovables en viviendas»

COM(2008) 838 final — 2008/0245 (COD)

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1081/2006 en lo que respecta al Fondo Social Europeo para ampliar los tipos de costes subvencionables por el FSE»

COM(2008) 813 final — 2008/0232 (COD)

(2009/C 218/21)

Los días 9 y 15 de diciembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas siguientes:

«Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, por lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera»

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las inversiones en eficiencia energética y energías renovables en viviendas»

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1081/2006 en lo que respecta al Fondo Social Europeo para ampliar los tipos de costes subvencionables por el FSE»

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 2 de febrero de 2009 (ponente: Carmelo CEDRONE).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 164 votos a favor, 2 en contra y 14 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE toma nota de las tres propuestas arriba mencionadas, presentadas por la Comisión en el marco de la crisis financiera actual y cuyo objeto es estimular la economía real en este período de desaceleración, adaptando y simplificando a tal fin determinadas disposiciones de los Fondos Estructurales.

1.2 El CESE suscribe dichas propuestas sin perjuicio de las observaciones siguientes.

2. Motivación

2.1 Desde hace varios años, el CESE aboga vigorosamente en favor de la simplificación administrativa de la legislación comunitaria y su adaptación a las necesidades de la realidad in situ. En este contexto, el CESE acoge favorablemente las propuestas

formuladas por la Comisión, que permitirán a los Fondos Estructurales de la Unión Europea reaccionar de manera más adaptada a los retos planteados por la crisis financiera y económica actual.

2.2 El CESE recuerda que existen otros problemas administrativos y financieros al nivel de la gestión de los Fondos Estructurales y exhorta a la Comisión a formular propuestas para resolver estos problemas relacionados con la prefinanciación de los proyectos; los plazos de pago demasiado largos; la durabilidad de los proyectos propuestos; y las normas *de minimis*.

2.3 El CESE destaca la necesidad de que la simplificación administrativa pretendida conduzca realmente a una rápida liberación de los fondos disponibles, con el fin de tener un efecto positivo e inmediato para la recuperación de la economía real.

2.4 El CESE expresa también el deseo de que los fondos liberados por estas medidas puedan beneficiar en la medida de lo posible (prioritariamente) a las PYME (por ejemplo, las del sector de la construcción por lo que se refiere a la propuesta relativa a la eficiencia energética en viviendas), así como a las organizaciones de la economía social.

2.5 El CESE, por último, pide a la Comisión que complete rápidamente sus reflexiones con respecto a la simplificación de los Fondos Estructurales, para acelerar la capacidad de respuesta de la política de cohesión ante la crisis económica actual y más allá de la crisis misma.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2009/C 218/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al comercio de productos derivados de la foca»	55
2009/C 218/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)»	59
2009/C 218/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza»	65
2009/C 218/15	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 — Una política común de inmigración para Europa: principios, medidas e instrumentos»	69
2009/C 218/16	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 — Plan de política de asilo — Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE»	78
2009/C 218/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos de la UE»	85
2009/C 218/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a una acción europea en el ámbito de las enfermedades raras»	91
2009/C 218/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido»	96
2009/C 218/20	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 — Enfrentarse al desafío de la subida de los precios del petróleo»	101
2009/C 218/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas: «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1083/2006, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, por lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera» — «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las inversiones en eficiencia energética y energías renovables en viviendas» — «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1081/2006 en lo que respecta al Fondo Social Europeo para ampliar los tipos de costes subvencionables por el FSE»	107

Precio de suscripción 2009 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 000 EUR al año (*)
Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al mes (*)
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + CD-ROM anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	700 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	70 EUR al mes
Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	40 EUR al mes
Diario Oficial de la UE, series L + C, CD-ROM mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	500 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), CD-ROM, dos ediciones a la semana	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	360 EUR al año (= 30 EUR al mes)
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

(*) Venta por ejemplar: — hasta 32 páginas: 6 EUR
— de 33 a 64 páginas: 12 EUR
— de más de 64 páginas: precio fijado caso por caso

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo CD-ROM plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las publicaciones de pago editadas por la Oficina de Publicaciones pueden adquirirse en nuestra red de distribuidores comerciales, la relación de los cuales figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

