ISSN 1725-244X

Diario Oficial de la Unión Europea

C 256

50º año

Edición en lengua española

Comunicaciones e informaciones

27 de octubre de 2007

Número de información | Sumario | Página

I *Resoluciones, recomendaciones y dictámenes*

RESOLUCIONES

Comité Económico y Social Europeo

436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007

2007/C 256/01 Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Contribución al Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007 — Plan de trabajo relativo al proceso constitucional» 1

III *Actos preparatorios*

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007

2007/C 256/02 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas penales destinadas a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual» *COM(2005) 276 final — 2005/0127 (COD)* 3

2007/C 256/03 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El potencial empresarial, en particular de las PYME (Estrategia de Lisboa)» 8

2007/C 256/04 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa)» 17

2007/C 256/05 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo» *COM(2006) 744 final* 27

ES

Precio: 26 EUR

(continúa al dorso)

Número de información	Sumario *(continuación)*	*Página*
2007/C 256/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los retrovisores de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» — (Versión codificada) *COM(2007) 236 final — 2007/0081 (COD)*	31
2007/C 256/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Definición de una política energética para Europa (Estrategia de Lisboa)»	31
2007/C 256/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la — «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario comunitario» (versión codificada) — «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 881/2004 por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea» — «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2004/49/CE sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios» *COM(2006) 783 final — 2006/0273 (COD) — COM(2006) 785 final — 2006/0274 (COD) — COM(2006) 784 final — 2006/0272 (COD)*	39
2007/C 256/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas» *COM(2006) 852 final — 2006/0278 (COD)*	44
2007/C 256/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Aplicaciones de la navegación por satélite» *COM(2006) 769 final*	47
2007/C 256/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa Indicativo Nuclear presentado en virtud del artículo 40 del Tratado Euratom para dictamen del Comité Económico y Social» *COM(2006) 844 final*	51
2007/C 256/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Conferencias marítimas — Convenio de las Naciones Unidas» *COM(2006) 869 final — 2006/0308 (COD)*	62
2007/C 256/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Identificación por radiofrecuencia (RFID)»	66
2007/C 256/14	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 — Galileo en la encrucijada: la ejecución de los programas europeos de GNSS» *COM(2007) 261 final*	73
2007/C 256/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de situación bienal sobre la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible»	76
2007/C 256/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas de productos fitosanitarios» *COM(2006) 778 final — 2006/0258 (COD)*	86
2007/C 256/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Innovación: el impacto en las transformaciones industriales y el papel del BEI»	88
2007/C 256/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)»	93
2007/C 256/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada»	102

ES

(continúa en contracubierta)

Número de información	Sumario *(continuación)*	*Página*
2007/C 256/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La flexiguridad (dimensión de la flexibilidad interna — la negociación colectiva y el papel del diálogo social como instrumentos para la regulación y reforma de los mercados de trabajo)»	108
2007/C 256/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Empleabilidad y espíritu de empresa — El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género»	114
2007/C 256/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Salud y migración»	123
2007/C 256/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Eurorregiones»	131
2007/C 256/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-América Central»	138
2007/C 256/25	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Fomento del espíritu empresarial de las mujeres en la región euromediterránea»	144

ES

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

436º PLENO DE LOS DÍAS 30 Y 31 DE MAYO DE 2007

Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Contribución al Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007 — Plan de trabajo relativo al proceso constitucional»

(2007/C 256/01)

En su reunión de 29 de mayo de 2007, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo decidió presentar al Pleno una Resolución sobre el plan de trabajo relativo al proceso constitucional, como contribución al Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007.

En su Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 171 votos a favor, 18 en contra y 16 abstenciones la presente Resolución.

1. El CESE se reitera expresamente en sus dictámenes sobre el Tratado Constitucional de 24 de septiembre 2003 ([1]), de 28 de octubre de 2004 ([2]) y de 17 de mayo de 2006 ([3]), así como en su Resolución de 14 de marzo de 2007 con ocasión del 50º aniversario de la firma de los Tratados de Roma ([4]). En todos estos dictámenes, el CESE se ha pronunciado sin reservas a favor del método convencional, así como también del resultado obtenido.

2. El CESE sigue manifestando su apoyo al Tratado Constitucional, que se diferencia de forma fundamental y positiva del resto de los textos institucionales que las distintas Conferencias Intergubernamentales habían elaborado hasta la fecha para revisar los Tratados de Roma: es fruto de un debate libre y público en el que han participado diputados nacionales y europeos; reúne sistemáticamente en un único texto el conjunto del dispositivo político-institucional desarrollado desde la creación de las Comunidades Europeas; contiene las disposiciones que permitirán llevar a cabo las necesarias reformas institucionales y de procedimiento en el sistema de decisión de la Unión Europea; describe cuáles son los objetivos a los que ésta debe aspirar; especifica los valores en los que debe basar sus políticas, y codifica los derechos fundamentales que la Unión debe respetar y proteger.

3. Todo ello justifica que se haya dado al proyecto de la Convención la denominación de «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». Sin embargo, debido a múltiples malentendidos en algunos Estados miembros, el término «constitución» ha sido rechazado. El CESE no se opone a que el nuevo Tratado reciba otra denominación. La sustancia es más importante que el nombre.

4. Como representante institucional de la sociedad civil organizada, el CESE considera además que el apoyo que sigue prestando al Tratado Constitucional se justifica por las razones siguientes, que son determinantes y que contribuyen a reforzar la legitimidad democrática de la Unión:

— El aumento de las competencias del Parlamento Europeo, al extender la codecisión a nuevos ámbitos.

— Una mayor asociación de los parlamentos nacionales a las actividades de la Unión Europea, al concedérseles un derecho de control en lo que se refiere al respeto del principio de subsidiariedad.

— Una mayor transparencia de las deliberaciones del Consejo de la Unión Europea.

— La consolidación del papel del diálogo social autónomo y el reconocimiento de los interlocutores sociales como actores de la integración europea.

([1]) Dictamen de iniciativa dirigido a la Conferencia Intergubernamental de 2003 (CESE 1171/2003) (DO C 10 de 14.1.2004).
([2]) Dictamen sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DO C 120 de 20.5.2005).
([3]) Dictamen de 17 de mayo de 2006 «Contribución al Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006 — Período de reflexión» (DO C 195 de 18.8.2006).
([4]) DO C 161 de 13.7.2007.

— El reconocimiento de la importancia de la democracia participativa, entre otras cosas, por el hecho de que las instituciones europeas están obligadas a entablar un diálogo regular y transparente con las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos de la Unión.

— En ese mismo sentido, la introducción de un derecho de iniciativa para los ciudadanos de la Unión.

5. El CESE recuerda que los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados miembros, reunidos en Consejo Europeo, aprobaron el Tratado Constitucional y lo ratificaron solemnemente en Roma, el 29 de octubre de 2004. Entretanto, una mayoría de dos tercios de los Estados miembros, que suman una población que constituye una clara mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea, ha ratificado también el Tratado Constitucional. Por ello, el CESE insiste en que el Tratado Constitucional debe seguir siendo el fundamento de las futuras deliberaciones para resolver la crisis actual.

6. El CESE respalda la intención de la Presidencia alemana de presentar, en la conferencia del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de este año, un plan de trabajo para las acciones futuras encaminadas a resolver la crisis, y expresa su satisfacción por el hecho de que en la «Declaración de Berlín» de 25 de marzo de 2007 se hayan fijado las elecciones europeas de 2009 como fecha límite para la entrada en vigor del nuevo Tratado.

7. Esto significa que antes de finales de 2007 se deberán aprobar en una Conferencia Intergubernamental de corta duración las modificaciones del proyecto actual que sean necesarias para lograr un nuevo consenso. El mandato de esa Conferencia Intergubernamental consistirá en especificar exactamente las pocas disposiciones que podrán ser objeto de nuevas deliberaciones. El resultado debería ser ratificado por todos los Estados miembros durante 2008.

8. Las nuevas deliberaciones sobre el Tratado deberán desembocar en el mantenimiento de la sustancia de lo que fue decidido en la Convención Europea y aprobado posteriormente por unanimidad por los Jefes de Estado y de Gobierno. Entre otras cosas, en primer lugar, las novedades institucionales y de procedimiento y el carácter vinculante de la Carta de los derechos fundamentales. Esto significa que deberán mantenerse la Parte I (objetivos, instituciones, estructura de la Unión), la Parte II (Carta de los derechos fundamentales de la Unión) y la Parte IV (disposiciones generales y finales). La parte dispositiva de la Parte III contiene esencialmente las disposiciones relativas a las políticas de la Unión Europea de los Tratados en vigor y no es obligatorio que formen parte del nuevo «Tratado». Las disposiciones procedimentales o institucionales de la Parte III que vayan más allá del Derecho actualmente en vigor podrían integrarse en la Parte I.

9. El CESE efectuará un seguimiento constructivo de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, insiste en que, a pesar de la previsiblemente corta duración de la Conferencia Intergubernamental y pese a las limitaciones de su mandato, deberá darse la posibilidad a las organizaciones de la sociedad civil de participar con carácter consultivo en las deliberaciones. El CESE está dispuesto, en colaboración con la Presidencia del Consejo, a organizar las correspondientes reuniones de información y consulta; podrá basarse para ello en la experiencia positiva que adquirió con el Praesidium de la Convención Europea durante los trabajos de aquella, así como con el Parlamento Europeo.

10. Es urgente resolver rápidamente la crisis actual mediante la aprobación de un tratado que responda a las necesidades de una Unión de 27 Estados miembros. En efecto, los nuevos desafíos hacen necesario que la Unión Europa acuerde nuevas políticas y adopte decisiones de amplio alcance, sobre todo por lo que respecta al desarrollo del modelo de sociedad europeo — uno de cuyos elementos constitutivos son los servicios de interés general (SIG) — y el fortalecimiento de la dimensión social de la integración europea; el control de los efectos negativos resultantes de la globalización de las relaciones económicas, sociales y culturales; el fomento del crecimiento económico y el refuerzo de la competitividad; la lucha contra el cambio climático; la seguridad del abastecimiento energético; la resolución de los problemas asociados a la inmigración, y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

437º PLENO DE LOS DÍAS 11 Y 12 DE JULIO DE 2007

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas penales destinadas a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual»

COM(2005) 276 final — 2005/0127 (COD)

(2007/C 256/02)

El 21 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 76 votos a favor y 3 en contra el presente Dictamen.

1. **Conclusiones**

1.1 El Comité seguirá atentamente la aplicación coordinada de la Directiva de 2004 con la propuesta modificada de Directiva, así como las decisiones marco complementarias pertinentes, a fin de verificar a lo largo del tiempo la eficacia de la lucha contra la falsificación y contra sus ramificaciones internacionales, también fuera del territorio comunitario.

1.2 Aun cuando apoya plenamente las disposiciones propuestas en el planteamiento general, invita a la Comisión a tener presentes las observaciones formuladas en el presente Dictamen, que sugiere concentrar los esfuerzos de represión y cooperación penal y aduanera principalmente en las falsificaciones a gran escala y en las cometidas por organizaciones delictivas o cuando la infracción suponga un riesgo para la salud o la seguridad de las personas

1.3 El Comité desea, en particular, que la Directiva abarque el conjunto de los derechos de propiedad industrial y que, en consecuencia, no excluya las patentes de inventos, que suponen, entre estos derechos, los más importantes para la industria europea.

1.4 El CESE subraya la imprecisión de determinados conceptos jurídicos, como los de «escala comercial» o «carácter comercial» de las infracciones, que figuran en la propuesta de Directiva sometida a examen, ya que tal indefinición es contraria a los principios fundamentales del Derecho penal, en el sentido de que la consistencia de un delito ha de ser objetiva y definirse de modo claro y preciso. El CESE se pronuncia también en contra del modo de definición de las sanciones previstas en el artículo 2 de la propuesta de Directiva, ya que considera conveniente fijar sólo un marco general de sanción penal (limitándose a prescribir una sentencia de penas de prisión o sanciones pecuniarias o multas), mientras que la fijación de las sanciones concretas debe seguir siendo competencia exclusiva de las legislaciones nacionales.

2. **Introducción**

2.1 En el documento MEMO/05/437 de 23 de noviembre de 2005, en el que se resume la Comunicación de la misma fecha, la Comisión se felicita por el fallo del Tribunal de Justicia que reconoce las competencias de la Comunidad en la adopción de medidas penales disuasorias y proporcionadas para garantizar la aplicación de las normas relativas a las políticas comunitarias recogidas en el TCE.

2.2 En la Comunicación la Comisión expone su interpretación de la sentencia del 13 de septiembre de 2005 por la que el Tribunal anulaba una decisión marco relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. En su opinión, el Tribunal consideró que la Comunidad tenía competencias para tomar las medidas de Derecho penal necesarias para garantizar la efectividad del Derecho comunitario. El alcance de esta sentencia supera ampliamente, según la Comisión, el ámbito del medio ambiente y afecta a la totalidad de las políticas comunitarias, así como a las libertades fundamentales reconocidas por el Tratado. La inclusión de sanciones penales en el Derecho comunitario ha de estar motivada por una necesidad debidamente justificada y respetar la coherencia general de la interpretación del Derecho penal de la Unión.

2.3 Esta interpretación amplia de un juicio relacionado con el medio ambiente no ha recibido la adhesión unánime de los Estados miembros ni de la jurisprudencia. Muchos consideran que las incriminaciones y la escala de las sanciones penales correspondientes afectan esencialmente a la subsidiariedad, y que su posible armonización en el ámbito de la UE es materia para la cooperación judicial entre Estados prevista en el TUE.

2.4 Es preciso señalar que el Parlamento Europeo comparte en buena medida esta interpretación, puesto que los ámbitos que pueden corresponder a una competencia penal comunitaria ya no dependen únicamente de la unanimidad de los Estados miembros en el Consejo, sino de una mayoría cualificada en un procedimiento de codecisión que incluye al Parlamento, cuyas competencias como colegislador quedan de este modo ampliadas ([1]).

2.5 Pero se trata de una ampliación considerable de las competencias comunitarias, resultado de una decisión jurídica, y los riesgos de divergencia en la interpretación de las distintas instituciones pueden, entre otras cosas, demorar la aprobación de legislaciones que incluyan disposiciones penales, o bien limitar a posteriori su alcance, por ejemplo si se producen nuevos recursos judiciales o compromisos. En el caso de esta propuesta de Directiva, sigue abierta la cuestión de incluir o no las patentes de inventos en el campo de la protección penal, puesto que el Parlamento considera que la sentencia del Tribunal sólo afecta al Derecho comunitario, mientras que la Comisión cree que atañe a toda la legislación, tanto comunitaria como nacional, de la propiedad intelectual.

3. **Propuestas de la Comisión**

3.1 La propuesta modificada de Directiva COM(2006) 168 final pretende establecer un marco penal horizontal y armonizado para garantizar el respeto de los derechos de propiedad industrial y de propiedad literaria y artística, así como otros derechos inmateriales asimilados (reunidos bajo la denominación «propiedad intelectual»). La propuesta afecta al mercado interior y está motivada por la necesidad clara de una intervención europea en este ámbito, respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Su fundamento jurídico es el artículo 95 del TCE.

3.2 Dicho artículo establece un marco penal general que define los «derechos de propiedad intelectual» (DPI) protegidos, las infracciones a estos derechos y las sanciones penales máximas de aplicación con vistas a armonizar, en el seno del mercado interior, la represión penal de la falsificación de bienes materiales, servicios y creaciones intelectuales y artísticas protegidas por el Derecho sustantivo europeo y los Derechos nacionales, así como por los convenios internacionales pertinentes y, en particular, el ADPIC ([2]) firmado en la OMC en 1994, que contiene las disposiciones relativas a la sanción penal ([3]) por violación de ciertos derechos protegidos.

3.3 Una Directiva aprobada en 2004 establece ya un marco de protección contra la copia, la piratería y la falsificación ([4]) con fines comerciales, y en una declaración de la Comisión ([5]) se presenta una lista detallada de los derechos protegidos por el artículo 2 de esta Directiva. Se trata de la propiedad industrial (patentes de inventos y certificados complementarios, certificados de utilidad, marcas, denominaciones de origen, diseños y modelos, obtenciones vegetales) y de los derechos de autor y derechos afines, así como de los derechos *sui generis* creados por el Derecho comunitario sobre diseño de circuitos electrónicos y bases de datos. Se trata de derechos exclusivos y jurídicamente se considera que forman parte de un derecho de propiedad inmaterial. Parte de estos derechos está incluida en el acervo comunitario, e incluso es objeto de una protección material comunitaria organizada (diseños y modelos, marcas, obtenciones vegetales) ([6]). Otros, como las patentes, corresponden exclusivamente a la legislación nacional, a la espera de la patente comunitaria reclamada por todos los sectores industriales. Se trata, pues, de un campo muy heterogéneo de derechos inmateriales agrupados bajo el nombre consagrado de propiedad intelectual, cuya naturaleza y régimen jurídico difieren considerablemente.

3.4 Los Estados miembros están sometidos a las obligaciones del ADPIC, que exige la aplicación de una legislación nacional adecuada en materia de actuaciones judiciales y sanciones penales por falsificación con fines comerciales. No obstante, es posible una cierta laxitud en la interpretación y, por otra parte, hay países, incluidos algunos Estados miembros, que aún uno han fijado una pena proporcionada a las violaciones de los DPI cometidas en su territorio. La Directiva de 2004 permite a las víctimas de violaciones de sus derechos obtener una reparación, siendo obligación de los Estados miembros la investigación, actuación, confiscación ([7]) e indemnización, con el objetivo de

([1]) La opción de inclusión para el Reino Unido e Irlanda y la excepción en el caso de Dinamarca ya no podrían oponerse a la legislación, como ocurre con las iniciativas relativas al tercer pilar.

([2]) Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual ligados al Comercio.

([3]) Artículo 61 del ADPIC.

([4]) Directiva 2004/48/CE relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual.

([5]) Declaración 2005/295/CE de la Comisión relativa a la interpretación del artículo 2 de la Directiva mencionada supra.

([6]) Con la notable excepción de la patente comunitaria, que sigue en el limbo (Nota del autor).

([7]) Decisión marco del Consejo 2005/212/JAI relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes en relación con la delincuencia (falsificación, piratería) (DO L 68 de 15.3.2005).

armonizar el Derecho aplicable y la lucha contra la delincuencia organizada ([8]), muy activa en cuestiones de falsificación. Sin embargo, esta Directiva sólo afecta a la actuación y las sanciones en materia civil, comercial y administrativa, y se centra principalmente en la reparación de los daños causados a los titulares de derechos protegidos que hayan iniciado un recurso por falsificación. Sorprendentemente, algunos Estados miembros aún no la han transpuesto.

3.5 La protección de la «propiedad intelectual» se inscribe en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, declaración solemne aprobada en Niza en diciembre de 2000. Asimismo, está prevista una protección internacional que garantizan los convenios firmados en el marco de las correspondientes organizaciones especializadas de las Naciones Unidas (OMPI, UNESCO) o en el ámbito regional (Convenio de Múnich de 1973, por el que se creó la Oficina Europea de Patentes y la patente europea). Sólo el ADPIC contiene, por ahora, disposiciones penales mínimas. La propuesta de la Comisión pretende aportar una cierta armonización comunitaria obligando a los Estados miembros a introducir sanciones penales en su Derecho nacional con definición de las infracciones y las sanciones tipo comunes.

3.6 La propuesta modificada de Directiva busca, pues, aproximar la cuantía de las penas por infracción de los DPI en lo referente a las penas de prisión, multas penales y confiscaciones. Pretende fijar normas de competencia judicial para centralizar, si es posible, las actuaciones judiciales en un solo Estado miembro cuando la infracción afecta a varios y facilitar las investigaciones. Se propone que las víctimas o sus representantes participen en tales investigaciones.

3.7 La innovación principal respecto de las propuestas anteriores es que se fija la cuantía y naturaleza de las sanciones penales aplicables a las inculpaciones por infracción de la propiedad intelectual, que también se definen en el proyecto.

3.8 Las personas físicas culpables de las infracciones recogidas en el artículo 3 de la Directiva deberían ser castigadas con una pena máxima de, al menos, cuatro años de prisión si han actuado en el marco de una organización delictiva o si la infracción ha supuesto un riesgo para la salud o la seguridad de las personas (punto 1 del artículo 2).

3.9 Las personas físicas y jurídicas culpables de las infracciones recogidas en el artículo 3 de la Directiva deberían ser objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas, incluidas las multas penales y no penales por un máximo de, al menos, 100 000 euros (300 000 euros en los casos graves que señala el punto 1 del artículo 2, sin perjuicio de unas penas mayores en caso de riesgo de muerte o enfermedad).

3.10 El Derecho nacional debería prever el decomiso de los productos falsificados, de los bienes e instrumentos relacionados con el delito, al menos en los casos graves (delincuencia organizada, riesgo para la salud y la seguridad de las personas) (artículo 3).

([8]) Proyecto de Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra la delincuencia organizada. La falsificación también puede estar implicada en la financiación de redes terroristas. El blanqueo de capitales obtenidos de la falsificación también es un acto de naturaleza delictiva que debe combatirse con vigor.

3.11 La propuesta modificada permite a los Estados miembros superar los niveles establecidos.

3.12 Tras la retirada del proyecto de Decisión marco del Consejo que acompañaba al proyecto inicial, la Comisión Europea tiene previsto aplicar el enfoque horizontal en el marco de los procedimientos penales aprobado el 23 de diciembre de 2005, cuyo objetivo es apoyar la colaboración judicial entre países y armonizar las penas que aplican a fin de poder poner en marcha Eurojust ([9]).

3.13 La iniciativa de las investigaciones y actuaciones judiciales corresponde a los Estados: no debería depender únicamente de la denuncia de las víctimas.

4. **Observaciones generales del Comité**

4.1 El Comité constata la utilización cada vez más generalizada de un concepto vago, el de «propiedad intelectual», que mezcla conceptos jurídicos muy distintos y diversos modos de protección y de utilización. Sin embargo, este término ha quedado consagrado por el Derecho europeo e internacional. La naturaleza, la duración y el alcance de cada uno de los derechos inmateriales incluidos difieren considerablemente, cada uno corresponde a un régimen jurídico propio, tiene una validez territorial variable e instituciones específicas para su registro o protección. Además, la interpretación de las infracciones de estos derechos puede variar según el país y, en ciertos casos, cambia con mucha rapidez.

4.2 Los análisis de la composición de los medicamentos (cuyos resultados no se explotan ni se publican), la ingeniería inversa de programas informáticos o componentes electrónicos para lograr la interoperabilidad, o el ejercicio de un derecho legítimo como es el derecho a la copia privada eludiendo un dispositivo de protección (por lo general bastante débil) podrían calificarse como falsificación o copia ilegal en varios Estados miembros, en los que, además, las penas pueden ser muy elevadas aun cuando no exista intención comercial ni asociación delictiva.

4.2.1 El Comité ya se ha pronunciado a favor de la lucha coordinada a escala comunitaria contra las diversas formas de falsificación comercial que afectan a la economía europea y también a favor de la represión de los distintos delitos que conculcan la propiedad industrial y los derechos de autor ([10]) y provocan graves perjuicios a la economía europea. La falsificación a gran escala suele ser obra de organizaciones delictivas o de bandas organizadas y puede afectar a la salud, la seguridad o la vida de las personas. En este último caso es preciso aplicar circunstancias agravantes en la determinación de las sanciones penales. El proyecto de Directiva debería incluir el principio de incremento de las penas para la totalidad de las circunstancias agravantes.

([9]) COM(2005) 696 final.
([10]) Véase el Dictamen del Sr. Malosse (DO C 221 de 7.8.2001).

4.2.2 El Comité aprueba, al igual que en el caso de la Directiva de 2004, el hecho de que la armonización prevista se refiera sólo a las infracciones cometidas a escala comercial y, en consecuencia, de naturaleza tal que pueden afectar de forma sustancial al mercado único. No obstante, sería útil definir mejor este carácter «comercial», precisando, por ejemplo, que los productos o servicios falsificados están destinados a la venta en grandes volúmenes, por lo que pueden provocar un perjuicio económico significativo, o bien son peligrosos para las personas, independientemente de la cantidad vendida, o que, en cualquier caso, los autores de estos delitos actúan con la finalidad de obtener unos beneficios económicos ilícitos. La aplicación de sanciones penales supone una infracción manifiesta al orden público que puede variar en intensidad y gravedad: la escala de los delitos y de las penas ha de ser proporcionada a la infracción, pero cabe preguntarse si la distinción entre «violación a escala comercial de un derecho de propiedad intelectual» y «violaciones graves» y el rigor de las penas correctivas propuestas responden bien al principio de proporcionalidad inherente al Derecho penal. Por otra parte, los intercambios privados de ficheros en Internet, la reproducción (o remezcla) de música o la representación de obras, sean materiales o intelectuales, en un ámbito familiar o privado o con fines de estudio y experiencia están implícitamente excluidos del campo de aplicación de la legislación propuesta: sería útil que esta exclusión fuese explícita.

4.2.3 El Comité recuerda que los derechos inmateriales conculcados por la falsificación no son derechos absolutos: cada uno de estos derechos posee sus rasgos propios, y cada uno permite en principio la explotación exclusiva y en monopolio temporal, cuya duración y extensión geográfica varían, es decir, que instaura una medida proteccionista limitada en el tiempo (contra la publicación de un invento en el caso de las patentes o de una obra intelectual en el caso de los derechos de autor). Pero también tienen derechos los titulares de licencias y los usuarios legítimos o de buena fe de productos y servicios o de obras intelectuales, en ocasiones muy amplios en el caso de ciertas licencias ([11]). Ahora bien, en varias legislaciones nacionales se observan incoherencias y con frecuencia se favorecen de manera unilateral los derechos de los productores, distribuidores e industrias en detrimento de los derechos de los consumidores. La voluntad de introducir en el Derecho nacional de muchos países sanciones penales rigurosas parece seguir esta línea. Esta paradoja se produce porque la pena máxima por infracción a escala comercial, según la propuesta de Directiva, podría ser igual o incluso inferior a la que se aplica a una infracción individual.

4.2.4 El Comité desearía, por ejemplo, que a instancias de la Comisión se realizara un estudio comparativo y exhaustivo de los Derechos nacionales después de la transposición y que se llevara a cabo una verdadera revisión del Derecho penal nacional en relación con el comunitario, para lograr una auténtica armonización europea, en particular en el ámbito de los derechos de autor y derechos afines, que en ocasiones son objeto de unas sanciones penales exageradas, con lo que se crea desproporción entre sanciones y penas sin que sea realmente necesario, puesto que los modelos comerciales de difusión de las obras están en plena evolución y en breve se suprimirán los sistemas de protección contra la copia y, en ocasiones, los impuestos sobre los soportes indemnizan ampliamente a los titulares de los derechos contra las copias ilegales.

([11]) Licencia de «Creative Commons», «General Public Licence», «BSD», licencia audiovisual libre de la BBC, etc.

4.3 *Observaciones específicas*

4.3.1 El Comité desearía una definición más clara de la naturaleza del delito de culpabilidad moral para las infracciones de falsificación e imitación de productos o servicios cubiertos por la propiedad intelectual. Una infracción penal incluye un elemento de intencionalidad por parte del responsable o sus cómplices: el ADPIC menciona el «acto deliberado de falsificar» y la Directiva habla de un acto intencionado, deliberado. La infracción incluye igualmente un elemento material, que es la comisión del delito o, al menos, la tentativa de cometerlo, que es asimilable a iniciar la comisión del delito. Estos dos elementos son acumulativos, pues la simple intención no basta para dar lugar a la infracción (salvo que se cree una policía del pensamiento). Sin embargo, en general no es posible probar la incitación a cometer un delito, puesto que el incitador no aporta instrumentos (generalmente ilegales) para los fines concretos de la comisión del delito en cuestión. Además, en opinión del Comité, el mero hecho de facilitar materiales o programas informáticos de uso corriente, o un acceso a Internet, no puede equivaler a la complicidad ni a un delito de «incitación» (que, en general, sólo existe en situaciones muy limitadas en el Derecho penal y es, por lo demás, difícil de probar) si los falsificadores utilizan tales medios. En la legislación comunitaria debería bastar con el concepto de complicidad, ya que el problema de los coautores se resuelve con detalle en las legislaciones nacionales. En caso contrario podrían producirse incriminaciones sin que existieran elementos de intencionalidad, lo cual provocaría gran incertidumbre jurídica entre muchos proveedores de materiales o servicios.

4.3.2 La reproducción ilícita de obras, modelos, procedimientos o inventos protegidos por un monopolio temporal constituye un delito de falsificación. Sería preciso remitirse a esta definición sin ampliarla con el concepto de piratería (que consiste generalmente en la intrusión no autorizada en los sistemas informáticos para controlarlos, robar datos o utilizar la banda ancha, normalmente con fines ilegales). La piratería es distinta de la falsificación propiamente dicha, y los delitos penales deben mantener una interpretación estricta. La intrusión no autorizada en los sistemas informáticos, el robo de datos o de banda ancha y la intromisión en la vida privada deben ser ciertamente objeto de incriminaciones penales apropiadas, pero no son propiamente una falsificación. La represión de la piratería informática debería tratarse de forma específica, aun cuando los conceptos se utilicen de forma imprecisa en numerosas declaraciones políticas, que suelen mezclarlos y provocan una cierta confusión. La piratería informática se utiliza en el marco de empresas terroristas: debería ser objeto de una atención muy particular y de una cooperación internacional apropiada.

4.3.3 El término «organización delictiva» o delincuencia organizada que figura en la exposición de motivos debería completarse con el de «banda organizada», que ya existe como circunstancia agravante en ciertas legislaciones penales. Cuando el delito de falsificación comercial es cometido por una banda organizada o una organización criminal debería constituir una circunstancia agravante que justificaría el incremento de las penas y multas.

4.3.4 La Comisión señala que los Estados miembros tienen libertad para adoptar las penas más graves o sancionar otras acciones. Podría interpretarse que se anima a penalizar acciones que pueden no tener una finalidad comercial, incluso a ampliar el delito de falsificación a hechos que no son la reproducción o copia propiamente dichas de un producto, un procedimiento o una obra.

4.3.5 El Comité se pregunta por la asimilación que está produciéndose en el Derecho comunitario y en algunos países de los programas de copia que pueden eludir o anular los dispositivos DRM ([12]) (dispositivos anticopia, materiales o programas, casi siempre de escasa capacidad y sin encriptar) con su falsificación, cuando lo que se califica de «falsificación» no constituye copia o reproducción del dispositivo original. Además, los dispositivos denominados DRM no son estándar y dependen de una plataforma o de un proveedor. Los formatos de los archivos pueden estar registrados, lo cual representa un obstáculo a la interoperabilidad o bien pretende crear mercados cautivos eliminando la competencia. La creación y utilización de medios de copia para que el consumidor o la empresa titular de una licencia de software puedan ejercer sus derechos (copia privada, de seguridad, para la utilización en distintos soportes estándar) no deberían estar penalizadas en sí, sólo si existen la componente moral y la componente material de un delito a escala comercial.

4.3.6 El Comité respalda el principio de que la acción penal ha de ser independiente de que la víctima recurra a la vía civil o penal. En efecto, si una mafia estuviera implicada, las víctimas podrían dudar a la hora de presentar una denuncia para proteger sus derechos. Por otra parte, la falsificación comercial, en particular la cometida por bandas u organizaciones de delincuencia organizada, incluso terroristas, afecta a las economías y al bienestar social, y su represión es responsabilidad del Estado.

4.3.7 El Comité espera que una cooperación eficaz entre los Estados miembros permita luchar eficazmente contra las redes internacionales de falsificación, en particular las relacionadas con organizaciones delictivas y actividades de blanqueo de dinero, recordando que muchas de estas redes operan desde terceros países y que es indispensable llevar la acción más allá de las fronteras de la Unión utilizando los medios que ofrece el Derecho internacional.

4.3.8 A escala comunitaria, el Comité considera que los equipos normales de investigación policial deberían cooperar también con los equipos aduaneros y con las víctimas de falsificaciones o sus expertos. Asimismo, el Comité celebra la integración de las víctimas en los procesos de investigación, aunque propone que su papel se limite a informar a las autoridades públicas. Resultaría excesivo que tras, una acusación de falsificación a escala comercial, una empresa pueda, por ejemplo, participar en controles y confiscaciones en los locales de un competidor, que será inocente hasta que se pruebe lo contrario con pruebas judiciales y definitivas y una sentencia firme. El Comité desea evitar problemas de justicia privada, injerencia o intrusión abusiva de personas carentes de autoridad pública en los procedimientos penales.

4.3.9 Por último, el Comité expresa su preocupación ante la tendencia a la creciente ocupación comercial de las redes de Internet y las demandas de que se amplíen a este sector de actividad las sanciones penales previstas en los acuerdos TRIPS, como se expresa claramente en el informe de 2006 del Ministerio de Comercio de Estados Unidos sobre los capítulos 301 y súper 301 ([13]), en aplicación de los tratados de la OMPI sobre la propiedad intelectual en Internet, instrumento libre de dominio público y bien común universal.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([12]) Digital Rights Management (gestión de los derechos digitales, eufemismo por «protección contra la copia»).

([13]) Informe especial 301 de 2006, Estados Unidos.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El potencial empresarial, en particular de las PYME (Estrategia de Lisboa)»

(2007/C 256/03)

El 14 de septiembre de 2006 el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con las disposiciones del artículo 31 de su Reglamento Interno, encargar a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la elaboración de un documento informativo sobre «*El potencial empresarial, en particular las de PYME (Estrategia de Lisboa)*».

En el Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 se decidió transformar el documento informativo en dictamen de iniciativa (apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 3 de mayo de 2007 (ponente: Sra. FAES).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. **Prefacio**

1.1 En las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Europa de los días 23 y 24 de marzo de 2006 se solicitaba al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de informes sucintos en apoyo de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo a principios de 2008.

1.2 Además, el Consejo Europeo propuso ámbitos específicos de actuación prioritaria para el período 2005-2008:

i. inversión en conocimientos e innovación;

ii. potencial empresarial, en particular de las PYME;

iii. empleo para las categorías prioritarias (…);

iv. definición de la nueva política energética de Europa (…), y

v. determinadas medidas que habrán de tomarse en todos los sectores, con el fin de mantener el impulso en todos los pilares de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo.

2. **Síntesis y recomendaciones**

2.1 A pesar de sus resultados positivos, la Estrategia de Lisboa no ha colmado a fecha de hoy todas las expectativas, especialmente por lo que respecta al crecimiento económico e industrial y a la creación de más y mejor empleo. En términos de competencia mundial, Europa no puede hacer frente adecuadamente a los distintos retos que le plantean tanto los competidores tradicionales como otros más recientes.

2.2 Las empresas europeas se encuentran con que deben operar en un mercado único incompleto, particularmente por lo que respecta a la armonización de las normativas fiscales, una aplicación demasiado lenta de las directivas por parte de los Estados miembros, la persistencia de las cargas administrativas y la falta de movilidad laboral. Vencer todos estos obstáculos es algo que resulta especialmente difícil para las PYME.

2.3 Otros retos que hay que superar son la falta de espíritu emprendedor, el envejecimiento de la población y sus repercusiones en la actividad empresarial y la oferta de mano de obra, y la mayor necesidad de centrarse en la transmisión de empresas, el acceso a la financiación en las fases de creación y desarrollo de una empresa, así como el acceso a los resultados de la investigación y, por lo tanto, a las oportunidades de innovación.

2.4 La pequeña y mediana empresa desempeña un papel fundamental para el cumplimiento de los objetivos de Lisboa y, sin embargo, en los primeros años de ejecución se ha desatendido una contribución tan necesaria como la suya. En concreto, hay que lograr una mayor participación de las organizaciones que representan a las PYME en la evaluación de los avances y se debe fomentar el papel que éstas desempeñan a la hora de impulsar la pequeña y mediana empresa en todos los niveles decisorios. Con ocasión de la próxima revisión de las directrices integradas para el crecimiento y el empleo durante el período 2008-2010, el CESE aboga por unas directrices integradas sobre las PYME mejor definidas y más racionales, particularmente en el capítulo de las reformas microeconómicas. Para lograr su aplicación a gran escala en este proceso, el CESE coincide con el Parlamento Europeo en solicitar al Consejo que otorgue fundamento jurídico a la Carta Europea de la Pequeña Empresa, al objeto de reforzar su base para una mayor acción. Se considera que las siguientes líneas y acciones políticas son cruciales para desarrollar el potencial empresarial de las PYME.

2.4.1 El CESE insta a la Comisión y al Consejo a que se esfuercen en la medida de lo posible para que el principio «pensar primero a pequeña escala» pase a ser un principio rector de toda la legislación pertinente.

2.4.2 El CESE pide que en 2009 se celebre el «Año del empresario» para destacar el papel fundamental que esta figura desempeña en el crecimiento y el bienestar social, y para animar a los jóvenes — y a otros — a que emprendan su carrera laboral como empresarios.

2.4.3 El CESE pide un esfuerzo para garantizar la eficacia del Programa para la innovación y la competitividad, que prestará el apoyo suficiente y facilitará el acceso a las PYME, al igual que el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo y los Fondos Estructurales. Es preciso llevar a cabo un estrecho seguimiento de la eficacia y accesibilidad de estos programas, incluido Jeremie.

2.4.4 El activo más valioso de una empresa es su capital humano. Unas estructuras adecuadas de asistencia, una oferta de formación a la medida y unos incentivos financieros bien diseñados podrían ayudar a las PYME a modernizar las competencias y aptitudes de trabajadores y empresarios gracias a una mayor inversión en formación continua.

2.4.5 El CESE pide a la Comisión que analice la participación de las PYME en los programas comunitarios. Si se considera que esta participación es insuficiente, se deberá establecer un porcentaje mínimo obligatorio.

2.4.6 La contratación pública constituye un importante instrumento para ayudar a las PYME a desarrollar sus actividades. Hay que seguir de cerca la participación de las PYME y emprender medidas para facilitar su acceso a la contratación pública. Asimismo, hay que alentar el intercambio de mejores prácticas.

2.4.7 Por lo que respecta a la Comisión, se debe crear una estructura de coordinación que incorpore una política sobre las PYME verdadera, eficiente y eficaz a todos los programas, acciones y medidas legislativas.

2.4.8 Es preciso diseñar acciones especiales destinadas a promover y utilizar las mejores prácticas en el ámbito de las PYME y en lo que respecta a la mejora de la competitividad, especialmente en aquellas regiones europeas con un bajo nivel de desarrollo. Las iniciativas de este tipo deben llevarse a cabo por medio de las organizaciones de PYME.

3. **Generalidades**

3.1 La Estrategia de Lisboa se suele entender, de modo un poco simplista, como el compromiso por hacer de Europa la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010. Además de estos aspectos generales, el Consejo aprobó la Carta Europea de la Pequeña Empresa en junio de 2000, en Santa Maria da Feira.

3.2 El Comité recuerda que, desde el principio, el mandato del Consejo Europeo de Lisboa del 24 de marzo de 2000:

— hizo hincapié en la necesidad de que los agentes sociales y la sociedad civil participaran activamente en la estrategia a través de diferentes tipos de asociación;

— explicitó que su éxito dependía principalmente de las asociaciones del sector privado y de las APP (asociaciones entre el sector público y el privado), así como de la participación tanto de los Estados miembros como de la Unión Europea;

— abogó por el desarrollo equilibrado de sus tres capítulos, a saber, el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental, estimulando la competitividad europea y la creación de empleo de calidad, y apoyándose a la vez en políticas medioambientales adecuadas.

3.3 En el Consejo Europeo de Primavera celebrado en marzo de 2005, el Consejo emprendió la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa y decidió reactivar el proceso con el crecimiento y el empleo como principales prioridades políticas de Europa. Se llegó a un acuerdo acerca de las directrices integradas para el crecimiento y el empleo ([1]), que deberán promover la coherencia de las medidas de reforma y servir de guía para la elaboración de los programas nacionales de reforma.

3.4 En la evolución de la Estrategia de Lisboa, la búsqueda de la competitividad y el crecimiento es crucial para generar una mejora del bienestar económico, crear empleo y proteger y mejorar la calidad de los estilos de vida. A su vez, una mayor calidad de vida, las mejoras sociales y la sostenibilidad del medio ambiente también pueden fomentar el crecimiento. Donde la Estrategia de Lisboa no ha cumplido plenamente sus objetivos hasta la fecha es en el ámbito del crecimiento económico e industrial y en la creación de más y mejor empleo. La competencia mundial está planteando dificultades a Europa. Desde el inicio del proceso de Lisboa, la UE ha experimentado una importante ampliación: ha pasado de estar compuesta por quince a 25 y, posteriormente, 27 Estados miembros.

3.5 El Comité desea señalar, en primer lugar, que gracias a la estrategia de Lisboa ya se han producido avances positivos, entre los cuales cabe citar:

— una concienciación de la necesidad de reforma que va más allá de las tradicionales divisiones en la materia;

— una expansión acelerada de las tecnologías de la información y de los procesos de innovación;

— más apoyo al establecimiento de empresas y a la finan ciación de las PYME;

— un mayor interés por el desarrollo sostenible como medio de reducir el déficit público, restaurar la estabilidad del presupuesto de protección social y preservar el medio ambiente;

— iniciativas de reforma social por parte de los agentes sociales;

— medidas para simplificar los procedimientos jurídicos y administrativos, aunque su alcance haya sido limitado hasta la fecha.

3.6 A pesar de estos puntos positivos, la principal observación apunta a que Europa, a causa de la existencia de grandes competidores industrializados y de la aparición de economías de bajos costes de producción, que cada vez recurren más a las nuevas tecnologías, debe afrontar desafíos competitivos cada vez mayores. Ciertos indicadores son objeto de preocupación, a saber:

— una menor demanda interna y el descenso de los niveles de inversión, productividad y crecimiento de la UE, que la hacen perder terreno respecto de sus principales competidores y de los mercados emergentes;

([1]) Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2005/600/CE), DO L 205 de 6.8.2005, p. 21.

— una mundialización que conlleva la integración de nuevos países al sistema económico internacional;

— el fracaso a la hora de cumplir los objetivos en materia de empleo;

— el mantenimiento del déficit público en varios Estados miembros, aunque no son siempre los mismos;

— normas en materia fiscal y exacciones fiscales para las empresas excesivamente desiguales;

— la persistencia de las cargas administrativas para las empresas y la lentitud en la aplicación de las directivas en los Estados miembros;

— el envejecimiento de la población europea, que ejercerá una enorme presión en la hacienda pública y en la oferta de mano de obra;

— la amenaza de la cada vez más acuciante escasez de recursos o la volatilidad de los precios, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad;

— la falta de movilidad laboral, esencial para la realización del mercado interior;

— el traslado de las empresas europeas a mercados emergentes y de rápido crecimiento, y

— el interés menguante que la Unión Europea despierta entre los ciudadanos europeos.

3.7 Además, hay que añadir que las reformas de la estrategia de Lisboa se quedan a la zaga:

3.7.1 En el ámbito europeo, los Estados miembros se comprometieron a lograr el mercado único en diferentes ámbitos comunitarios (energía, servicios, contratación pública, redes transeuropeas y adaptación de los servicios públicos), pero se muestran reacios a la hora de aplicar las medidas necesarias en los plazos fijados.

3.7.1.1 A nivel europeo la Comisión lleva emprendiendo desde los años noventa una profusión de iniciativas para, en primer lugar, dar mejor a conocer las necesidades y el funcionamiento de las PYME y, en segundo lugar, apoyar su desarrollo y ayudarlas a aprovechar mejor su potencial de creación de empleo. Estas acciones se han visto reforzadas en los últimos años con la designación del representante para las PYME, el plan de acción sobre el espíritu empresarial aprobado en 2004 y los esfuerzos por mejorar la legislación, el acceso a la financiación (FEI y BEI) y el Programa para la Competitividad y la Innovación (PCI).

3.7.2 A escala nacional, los resultados son diversos, con insuficiencias debidas, sobre todo, a:

— la complejidad estructural de los reglamentos y procedimientos administrativos;

— los elevados índices de desempleo, especialmente para algunos grupos objetivo;

— el elevado nivel de jubilación anticipada, a pesar de los compromisos contraídos;

— la inadaptación de los sistemas de educación y formación, especialmente por lo que respecta a los conocimientos empresariales e informáticos;

— las insuficientes posibilidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida;

— el gasto en investigación, que por lo general ha seguido disminuyendo en vez de aumentar hasta alcanzar el objetivo de Lisboa del 3 % del PIB;

— la escasez de innovación, aun cuando el último informe del Cuadro de indicadores de la innovación arroja mejores resultados;

— la falta de acceso a la financiación por parte de las PYME, combinada con el desconocimiento de las oportunidades que se brindan, también a escala de la UE;

— la persistencia del déficit presupuestario, aunque no siempre en los mismos países.

3.7.3 Con frecuencia, los nuevos Estados miembros deben superar dificultades adicionales debido a las diferencias en el nivel de desarrollo (por ejemplo, en formación, empleo, tecnologías o medio ambiente), si bien en ocasiones se ven compensados por medidas de renovación que son más radicales que en la UE de 15.

3.8 Se remite aquí al informe elaborado por el Comité Económico y Social Europeo (CESE), a instancias del Consejo Europeo de marzo de 2005, donde se recogen los resultados de la consulta del CESE a sus socios, en todos los Estados miembros y a escala europea, sobre la aplicación de la Estrategia de Lisboa y el papel de los interlocutores sociales y otros agentes de la sociedad civil organizada ([2]). El Comité ha publicado en los últimos años diversos informes sobre la Estrategia de Lisboa y aspectos específicos de ésta ([3]).

4. **Mejorar el potencial empresarial: en particular, el de las PYME**

4.1 *La importancia de las PYME para la economía europea*

4.1.1 La inmensa mayoría, el 99,8 %, de las empresas de Europa son PYME. La empresa típica europea es una microempresa (91 % del total), mientras que el 7 % son pequeñas empresas. No solamente la mayoría de las empresas europeas son pequeñas, sino que además son responsables de una considerable parte de la experiencia laboral (dos tercios del empleo en el sector privado) y de la actividad económica (57 % del PNB) ([4]).

([2]) Aplicación de la Estrategia de Lisboa. Informe de síntesis al Consejo Europeo.
([3]) DO C 185 de 8.8.2006 y CCMI/032.
([4]) Datos correspondientes a 2003. *Statistical Pocketbook 2006* de Eurostat.

4.1.2 Con el fin de mejorar el seguimiento del rendimiento económico de las PYME, el CESE pide a la Comisión Europea que reactive el funcionamiento del Observatorio Europeo de las PYME.

4.1.3 Las PYME son las principales generadoras de empleo y constituyen una de las principales fuentes de ingresos del presupuesto del Estado (impuestos, IVA, etc.), a la vez que ofrecen posibilidades de realización profesional y social para un amplio sector de la población, principalmente el segmento más activo e innovador que *tira* de la economía. Asimismo, garantizan el principal componente de un contexto económico favorable para la economía de mercado, caracterizado por la flexibilidad, la innovación y el dinamismo, y contienen el germen de futuras grandes empresas, en particular, en los nuevos ámbitos de la economía que se basan en tecnologías complejas.

4.2 *Competitividad*

4.2.1 El énfasis que se hace en la competitividad demuestra la necesidad de conseguir una competitividad sostenible en una economía global abierta mediante un mejor uso de las nuevas tecnologías, una formación profesional más eficaz, trabajadores cualificados y el aumento de la productividad. El concepto de calidad (calidad de productos, servicios, regulación, gobernanza, empleo, relaciones sociales y medio ambiente) es fundamental para la estrategia.

4.2.2 Para garantizar la estabilidad económica, los Estados miembros han de mantener sus objetivos presupuestarios a medio plazo durante todo el ciclo económico o adoptar todas las medidas correctoras que resulten necesarias. En función de ello, los Estados miembros deberían evitar políticas fiscales procíclicas. Aquellos Estados miembros que registran déficits por cuenta corriente que pudieran llegar a ser insostenibles deberían trabajar para corregirlos mediante la aplicación de reformas estructurales que impulsen la competitividad exterior y políticas de carácter fiscal. El envejecimiento de la población europea obliga a emprender, como mínimo, estas medidas.

4.2.3 El CESE opina que sólo con una reorientación de base de la política económica, especialmente de la política macroeconómica, podrán suprimirse los obstáculos europeos internos que impiden una recuperación sostenible y favorecedora de la coyuntura de la Unión Europea. La UE debe contar con sus propias fuerzas para poner nuevamente la economía europea en una vía de crecimiento y de pleno empleo. Para esto es necesaria una política macroeconómica equilibrada y centrada, sobre todo, en los objetivos de la estrategia de Lisboa, en particular el pleno empleo, el refuerzo de la competitividad y el cumplimiento real de la obligación de un desarrollo «sostenible», con arreglo a las conclusiones de la cumbre de Gotemburgo.

4.2.4 El CESE recuerda que el objetivo de la política monetaria debería ser lograr una relación equilibrada entre estabilidad de precios, crecimiento económico y empleo. Sería oportuno a tal fin incitar al BCE a perseguir el objetivo de la estabilidad en un sentido más amplio, que afecte no sólo a la estabilidad del poder adquisitivo, sino también a la estabilidad del crecimiento, el pleno empleo y el sistema de cohesión social ([5]). Para lograr resultados es importante que los presupuestos nacionales sintonicen con las políticas del BCE y respeten el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

4.2.5 Además, el CESE señala la especial importancia que para las PYME revisten los servicios relacionados con las empresas de cara al éxito del proceso de Lisboa y la competitividad de la UE. De resultas de la correspondiente Comunicación de la Comisión ([6]), el CESE subraya la necesidad de crear un entorno regulador que permita a las PYME interesadas cumplir las demandas sociales a que deben hacer frente.

4.2.6 El CESE también respalda que se haga un amplio análisis de las medidas de apoyo necesarias en 27 sectores de la industria manufacturera en el documento de la Comisión sobre una política industrial integrada, aun cuando insiste en la necesidad de aplicar verdaderamente la política de manera coordinada con los Estados miembros ([7]).

4.3 *Legislar mejor* ([8])

4.3.1 El CESE respalda plenamente la reciente propuesta de la Comisión Europea de recortar en un 25 % las cargas administrativas de las empresas de aquí a 2012 ([9]). Esta medida puede generar un aumento del 1,5 % en el PIB de la UE. El CESE insta a la Comisión a que presente una estrategia clara para la simplificación del entorno regulador en su conjunto a fin de evitar un posible fracaso ([10]).

4.3.2 Una menor carga administrativa puede avivar el dinamismo económico. Contener el peso de las obligaciones jurídicas y normativas exige un planteamiento global tanto por parte de las entidades locales, regionales y nacionales, como de la Unión Europea. Es fundamental que la regulación esté bien estructurada y sea proporcionada.

([5]) El propio CESE ha sostenido en diversas ocasiones que la política monetaria debe ir también encaminada a alcanzar los objetivos del pleno empleo y el crecimiento.

([6]) «La competitividad de los servicios relacionados con la empresa y su contribución al buen funcionamiento de las empresas europeas» (COM(2003) 747 final) de 4 de diciembre de 2003.

([7]) Comunicación de la Comisión «Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial» (COM(2005) 474 final) — Política industrial moderna).

([8]) El CESE ha publicado recientemente diversos dictámenes sobre simplificación y mejoras en la legislación:
Dictamen exploratorio del CESE, elaborado a instancias de la Presidencia del Reino Unido, sobre el tema «Legislar mejor», DO C 24 de 31.1.2006; ponente: Sr. Retureau;
Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria», DO C 24 de 31.1.2006; ponente: Sr. van Iersel;
Dictamen del CESE sobre el tema «Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (COM(2003) 71 final), DO C 112 de 30.4.2004; ponente: Sr. Retureau.

([9]) COM(2006) 689, 690 y 691 de 14 de noviembre de 2006.

([10]) Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea, COM(2007) 23 final de 24.1.2007.

4.3.3 El CESE apoya la creación de un Comité de la evaluación de impacto (en las empresas), anunciada por la Comisión en su análisis estratégico sobre el tema «Legislar mejor» ([11]) al objeto de reforzar la calidad y eficacia de los análisis de impacto. En cualquier caso, su ámbito de actuación no debe limitarse a la simple coordinación, sino que también tendrá que tener en cuenta la calidad del trabajo en función de las PYME, y una vez analizadas las consecuencias económicas y sociales de las propuestas de regulación. Es necesario examinar la nueva reglamentación de ámbito nacional y comunitario para evaluar su repercusión en las PYME.

4.3.4 El impacto económico, social y medioambiental de la regulación, nueva o revisada, debe evaluarse meticulosamente para determinar los posibles compromisos y sinergias entre los distintos objetivos políticos. Además, la regulación vigente se somete a escrutinio de cara a una posible simplificación, a la vez que se evalúa su impacto en la competitividad. Hay que prestar especial atención a las evaluaciones independientes del impacto que tienen todas las propuestas legislativas y reguladoras de la Comisión Europea en las empresas, con un capítulo dedicado específicamente a la pequeña empresa. Por último, se está diseñando un enfoque común para medir los costes administrativos de la legislación vigente y futura. El principio «pensar primero a pequeña escala» ha de ser el principio rector a la hora de revisar la legislación vigente y concebir la nueva. Esto implica que la legislación deberá tener presentes las particularidades de las PYME.

4.3.5 El CESE señala la importancia que las mejoras revisten especialmente para la pequeña y mediana empresa (PYME), que por lo general disponen únicamente de recursos limitados para tratar con la administración que les imponen tanto la legislación comunitaria como la nacional.

4.3.6 Hay que adoptar las medidas necesarias para garantizar que todos los Estados miembros aplican a tiempo y con un elevado nivel de calidad todas las directivas y convencer a los gobiernos y a los legisladores nacionales y regionales para que emprendan sus propios procesos de simplificación reguladora, dados los casos de sobrerregulación (*gold-plating*) que se han registrado en la aplicación de la legislación europea.

4.3.7 La mayor parte de los responsables políticos a nivel regional, nacional y europeo no conoce suficientemente la realidad de las pequeñas empresas ni sus verdaderas necesidades. La mejora de la calidad de la política europea para las PYME pasa ineludiblemente por una mayor implicación, a todos los niveles, de las asociaciones que las representan ([12]). Otro elemento fundamental de la Carta Europea de la Pequeña Empresa (2000) es el reforzamiento de las asociaciones de las pequeñas empresas. Las asociaciones representantes de la PYME deben participar, como importantes partes interesadas que son, en el proceso decisorio a todos los niveles.

4.3.8 El CESE apoya con firmeza la Carta Europea de la Pequeña Empresa, que ha demostrado ser un instrumento útil para realizar un seguimiento de los progresos y para detectar los problemas que afrontan las PYME, así como para animar a los Estados miembros a que actúen con vistas a mejorar la coordinación de las políticas empresariales en el conjunto de Europa. Es importante mantener un ritmo constante en el proceso de integrar los informes sobre la aplicación de la Carta en los informes anuales de la Agenda de Lisboa. Es fundamental actualizarla y completarla continuamente para que tenga en cuenta la Estrategia de Lisboa revisada y el gran proceso de ampliación que llevado a cabo la Unión Europea.

4.4 *La cultura empresarial y la creación de nuevas empresas* ([13])

4.4.1 El carácter empresarial es un fenómeno complejo cuyos elementos incluyen el sentido de la iniciativa, la asunción de riesgos y la innovación. Las empresas pequeñas y nuevas generan innovación, cubren nichos de mercado, crean empleo e incrementan la competencia, fomentando así la eficiencia económica.

4.4.2 El conjunto de la Unión Europea sufre la debilidad de la actividad empresarial en sus fases iniciales. De acuerdo con el último informe del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), ningún Estado miembro de la Unión Europea figura entre los diez países de cabeza ([14]). Por el contrario, ocho Estados miembros se sitúan entre los diez países con menor nivel de participación ([15]).

4.4.3 El espíritu empresarial es importante para la sociedad en su conjunto. A fin de promover y favorecer la aparición de una cultura empresarial, así como para hacer comprender la importancia del espíritu empresarial para el desarrollo general de un país, el Comité propone que 2009 sea declarado «Año europeo del espíritu empresarial». A este respecto, el Comité observa que en 2010 tendrá lugar la evaluación intermedia de varios programas comunitarios importantes. Debe crearse una actitud pública positiva hacia el espíritu empresarial. Este año debería también proporcionar la ocasión de consolidar y reforzar los intercambios existentes de mejores prácticas.

4.4.4 En la UE existe una gran necesidad de introducir cambios en los planes educativos y de formación — especialmente en la enseñanza superior — para hacer más hincapié en una educación empresarial avanzada, el valor estratégico de la gestión de la información y las TIC y la actividad en redes. El papel que desempeñan la escuela y la universidad constituye un factor fundamental para promover entre la juventud un modo de pensar emprendedor. Por ejemplo, serían recomendables la participación activa de los representantes de las empresas en la educación y la implicación de las organizaciones empresariales. Igualmente, son importantes la actuación de los medios de comunicación y la imagen que transmiten de las empresas.

([11]) Comunicación de la Comisión Europea de 14 de noviembre de 2006.

([12]) Por organizaciones de PYME se hace referencia a las organizaciones que representan a las pequeñas y medianas empresas (en su definición europea) en los distintos ámbitos de actuación: sector artesanal, industria, servicios, comercio y profesiones liberales. Se incluyen tanto las organizaciones multisectoriales como aquellas otras más centradas en un solo sector.

([13]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión «Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación» COM(2006) 33 final, DO C 309 de 12.12.2006.

([14]) Irlanda figura en undécimo puesto.

([15]) Hungría, Bélgica, Suecia, Eslovenia, Países Bajos, Dinamarca, Italia y Finlandia.

4.4.5 Deberían intensificarse las políticas de ayuda a la creación y desarrollo de empresas, entre las que cabe citar: una reducción de los plazos y los costes que requiere la creación de una empresa, medidas para mejorar el acceso al capital de riesgo, programas de formación empresarial, medidas para mejorar el acceso a redes y servicios de utilidad pública y una red más amplia de servicios de ayuda a las pequeñas empresas. Además, es preciso adoptar decisiones políticas con vistas a una reforma de los regímenes fiscales, la regulación, el acceso a los mercados, los procedimientos de salvamento y reestructuración, así como la legislación sobre sucesiones. Es necesario un cambio cultural con respecto a la actitud ante las quiebras.

4.4.6 La disponibilidad de la financiación en las fases iniciales representa una cuestión crucial. En Bélgica, el gobierno ha emprendido iniciativas encaminadas a superar el «déficit de financiación de capital». Como botón de muestra, el fondo ARkimedes ha reunido 110 millones de euros en forma de acciones o bonos garantizados por el gobierno regional de Flandes.

4.4.7 Igualmente, es esencial ofrecer, en especial a los jóvenes empresarios, información y servicios de apoyo empresarial. Los programas de tutoría que se han aplicado en Flandes han demostrado ser sumamente valiosos.

4.4.8 El temor al fracaso repercute muy negativamente a la hora de crear una nueva empresa. Es necesario un entorno social adecuado para los trabajadores por cuenta propia. Además, se debe facilitar a estos trabajadores una segunda oportunidad.

4.5 *Mercado interior* ([16])

4.5.1 Es preciso liberar el potencial que encierra el mercado único. Pese a que la Unión Europea debería contar ya con las ventajas de un mercado mayor que el de EE.UU o China, lo que sucede es que:

— un número excesivo de directivas no se ha transpuesto a la legislación nacional;

— no se ha avanzado lo suficiente en el establecimiento de normas y reconocimiento mutuo para la prestación de servicios;

— se han producido retrasos en la liberalización de ciertos mercados, incluidos los del sector público;

— han surgido dificultades a la hora de ponerse de acuerdo sobre un derecho europeo de la propiedad intelectual viable;

— se producen falseamientos debido a la diferencia de regímenes fiscales.

([16]) Dictamen exploratorio sobre la Revisión del mercado único, DO C 93 de 27.4.2007.

4.5.2 El atractivo de la Unión Europea como destino para la inversión depende del tamaño y la apertura de sus mercados, su entorno regulador y la calidad de sus infraestructuras. Una mayor inversión se traducirá en una Europa más productiva, toda vez que los niveles de productividad laboral dependen de la inversión, tanto en capital físico y humano como en conocimientos e infraestructuras.

4.5.3 La capacidad de los productores europeos para competir y sobrevivir en el mercado interior es esencial para su vigor competitivo en los mercados mundiales. Mientras que el mercado interior de bienes se ha integrado relativamente bien, los mercados de servicios siguen estando *de iure* o *de facto* bastante fragmentados. Para fomentar el crecimiento y el empleo y para reforzar la competitividad, el mercado interior de los servicios deberá ser plenamente operativo y conservar, al mismo tiempo, el modelo social europeo. La eliminación de los obstáculos fiscales a la actividad transfronteriza y de los impedimentos que aún persisten a la movilidad de los trabajadores comportaría también importantes ventajas en términos de eficiencia. Por último, la plena integración de los mercados financieros incrementaría la producción y el empleo, al permitir una asignación más eficiente del capital y crear mejores condiciones para la financiación de las empresas.

4.5.4 Por lo que respecta a las PYME, especialmente las del sector de servicios, el mercado interior no se ha materializado plenamente. Las elevadas cargas administrativas de las operaciones transfronterizas y la falta de adaptación de las normas europeas impiden a las pequeñas empresas extraer provecho de un mercado más amplio.

4.5.5 Las normas desempeñan un papel primordial en el acceso a los mercados. Los actuales procesos de normalización no tienen suficientemente en cuenta las particularidades de la actividad artesanal y las PYME. Las pequeñas empresas deben mejorar su participación a la hora de elaborar las normas europeas e internacionales. A pesar del enérgico apoyo prestado por la Comisión a estructuras como Norpapme ([17]), es necesario un mayor esfuerzo en favor de las PYME, especialmente para la producción en pequeña serie y a medida, por unos costes medios más bajos, una representación más equilibrada en los comités técnicos y una simplificación de los sistemas de certificación.

4.5.6 Las prácticas de contratación pública presentan un considerable margen de mejora. Estas mejoras se reflejarían en un aumento de la contratación pública que se anuncia de manera pública. Hay que prestar atención a las posibilidades de que disponen las PYME para participar en los procedimientos de contratación pública. El CESE apoya la elaboración, por parte de la Comisión, de un compendio de buenas prácticas — recogidas en este ámbito por los Estados miembros de la UE, por los Estados Unidos y Japón — que hayan permitido ampliar el acceso de las PYME a la contratación pública.

([17]) NORMAPME: «Organización Europea del Artesanado y de las Pequeñas y Medianas Empresas para la Normalización» — www.normapme.com.

4.5.7 Las PYME europeas han de afrontar 27 regímenes fiscales distintos, y su cumplimiento ocasiona unos costes prohibitivos y supone un grave obstáculo para el mercado interior. Para las pequeñas empresas, estos costes de cumplimiento son mucho mayores que para las grandes ([18]). Así pues, cabe esperar en particular una simplificación en favor de las PYME.

4.6 *El capital humano, el desarrollo de las competencias y el diálogo social*

4.6.1 En el contexto de una economía globalizada y basada en el conocimiento, las empresas deben adaptarse constantemente a los cambios. Los empresarios de éxito necesitan más que nunca una base sólida de conocimientos y cualificaciones para hacer frente al aumento de la competencia y poder imponerse así en la carrera de la innovación. Además, la evolución tecnológica exige un desarrollo constante de nuevas competencias, especialmente en el ámbito de las TIC y la actualización por parte tanto de los empresarios como de los trabajadores de sus capacitaciones ([19]).

4.6.2 Si bien los objetivos de formación y las estrategias para el aprendizaje a lo largo de toda la vida se han venido reforzando desde 2000 gracias a la Estrategia de Lisboa, es necesario mejorarlos aún más, tal como se desprende del informe de evaluación de 2006 sobre el «Marco de acción para un desarrollo permanente de las capacidades y cualificaciones profesionales», consensuado en 2002 entre los interlocutores sociales europeos (CES, BusinessEurope, CEEP, Ueapme). En este contexto, el nuevo «Programa de acción integrado en el ámbito del aprendizaje permanente» de la Comunidad debería participar también plenamente en este esfuerzo habida cuenta de que su cometido oficial es contribuir al cumplimiento de los objetivos de Lisboa y, en concreto, «a que la Unión Europea se convierta en una moderna sociedad del conocimiento, con un desarrollo económico sostenible, más y mejores empleos y una mayor cohesión social».

4.6.3 Como el CESE ya señaló, acertadamente, «los programas educativos de la Unión Europea que se han desarrollado hasta la fecha figuran entre las pocas actividades comunitarias centradas directamente en los ciudadanos europeos. El nuevo programa deberá tener como objetivo la promoción, por un lado, de un desarrollo democrático basado en el ideal de la democracia participativa y en una ciudadanía activa y, por el otro, del empleo y de un mercado de trabajo plural» ([20]) Como quiera que también integra los principales programas europeos de movilidad — «Leonardo da Vinci», destinado a aprendices, jóvenes inscritos en programas de formación profesional inicial y trabajadores jóvenes, y «Erasmus», orientado a los estudiantes — deberían ser más fácilmente accesibles a la movilidad individual. Aprender y trabajar en el extranjero durante un tiempo no sólo enriquece las aptitudes y los conocimientos prácticos de una persona, sino que también ayuda a comprender mejor lo que significan Europa y la ciudadanía europea. Además, ayuda a ser más proactivo y abierto a la responsabilidad que supone encontrar un puesto de trabajo.

4.6.4 Asimismo, el CESE destaca el «especial interés que para el CESE tiene la accesibilidad de las PYME a los procedimientos del programa» y «aboga por abordar con un enfoque propio el problema de las PYME, simplificando los procedimientos correspondientes, de modo que su participación en el programa sea factible y eficaz». En una economía orientada hacia los servicios, el activo más valioso de una empresa es su capital humano. Para que las empresas, y en particular las PYME, puedan acometer una estrategia para el desarrollo de las competencias, es necesario idear iniciativas personalizadas de apoyo que las ayuden a invertir en formación continua como, por ejemplo, actividades de formación, apoyo financiero e incentivos fiscales diseñados a la medida.

4.6.5 El diálogo social es un instrumento importante para superar los desafíos económicos y sociales. Uno de sus principales logros es la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y la anticipación ante los cambios. Además, el diálogo social contribuye a crear un clima de confianza en las empresas. Igualmente, puede ofrecer soluciones a medida a la pequeña empresa siempre y cuando se tengan en cuenta las particularidades y la calidad del entorno de trabajo y de las relaciones laborales, así como la situación concreta en que operan y evolucionan las empresas pequeñas y artesanales.

4.7 *Innovación*

4.7.1 La Agenda de Lisboa perseguía el objetivo de dedicar a I + D el 3 % del PIB, dos tercios de cuyo importe deben proceder del sector privado. Actualmente, su contribución no sobrepasa el 56 %. Desgraciadamente, observamos que Europa dedica una proporción mucho menor de su PIB a la I + D que los EE.UU. o Japón (un 1,93 % en comparación con el 2,59 % y el 3,15 % respectivamente) Además, China lleva camino de alcanzar los niveles de investigación de la UE de aquí a 2010. Investigación y desarrollo: en 2002, el sector privado de Estados Unidos dedicó a la investigación y el desarrollo 100 000 millones de euros más que el europeo.

4.7.2 El futuro Instituto Europeo de Tecnología (IET), cuyo objetivo estriba en alcanzar la mayor integración de la educación, la investigación y la innovación en sus máximas cotas, debería reconocer y valorizar enérgicamente el potencial de las PYME. Hay que reforzar la cooperación entre las universidades y centros de investigación y el mundo empresarial, especialmente la pequeña empresa. Hay que alentar el contacto entre los investigadores y las empresas. Tampoco puede subestimarse la importancia de promover la transferencia de tecnología a través de los centros tecnológicos y los viveros empresariales. Asimismo, el nuevo marco relativo a las ayudas estatales a la investigación, el desarrollo y la innovación (R+D+I) debe contemplar medidas de apoyo a los proveedores de servicios, grupos y redes de innovación. Hay que brindar más oportunidades a los investigadores europeos en todos y cada uno de los 27 Estados miembros. Resulta esencial una mejor promoción y divulgación de los resultados de las investigaciones con el fin de mejorar el acceso a estos resultados por parte de las empresas así como sus repercusiones económicas.

([18]) Referido a los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones fiscales en las actividades transfronterizas.
([19]) Las técnicas de ahorro energético deben tenerse en cuenta incluso en oficios tradicionales como la fontanería o la carpintería.
([20]) DO C 221 de 8.9.2005.

4.7.3 La UE ha de ofrecer en todo su territorio un entorno regulador armonizado y favorable a la innovación. Se necesitan nuevas iniciativas en el ámbito de la patente comunitaria europea para proteger la innovación y dar respuesta a las necesidades de las empresas europeas. Un sistema de estas características debería prever un canon reducido para las PYME y una estructura de seguros adecuada en caso de litigio por patentes.

4.7.4 La Comisión Europea ha reconocido en sus últimas comunicaciones la necesidad de ampliar la definición de innovación para que se centre en las PYME y tenga en cuenta la innovación de carácter no técnico en todos los sectores económicos. Este nuevo enfoque debe aplicarse ahora a todos los ámbitos políticos para que pueda ser de utilidad a la pequeña empresa.

4.7.5 Es fundamental que las PYME mejoren el capital humano existente e incorporen mano de obra con estudios universitarios en la producción y la innovación. El Séptimo Programa marco debe apoyar a las PYME en la introducción no sólo de técnicas avanzadas en materia de investigación y producción tecnológica, sino de otras modalidades de innovación relevantes para la estructura de una PYME.

4.7.6 Los recursos necesarios a nivel de la UE deben provenir del programa de acción en favor de la competitividad y la innovación, del Programa marco de investigación, de los Fondos Estructurales y de los programas de educación, por mencionar sólo los más importantes. La coordinación de las políticas, incluidos los recursos, será una tarea difícil y delicada, especialmente en la medida en que los recursos financieros europeos disponibles son relativamente limitados en relación con las necesidades y demandas. Para garantizar que los recursos financieros procedentes de los Fondos Estructurales se utilizan para cofinanciar programas en favor de las PYME innovadoras, de las nuevas empresas y de las transmisiones empresariales (por ejemplo, a través del Fondo Europeo de Inversiones, Jeremie, etc.) es preciso adoptar las medidas adecuadas y hacer un estrecho seguimiento de su eficacia y accesibilidad.

4.7.7 La introducción de nuevos métodos de producción y maquinaria moderna, especialmente en las PYME, requerirá la concesión de créditos en términos favorables. El BEI y el FEI deben participar estrechamente en el trabajo de los grupos de planificación sectorial e intersectorial.

4.7.8 Las PYME deben orientarse más hacia las aplicaciones informáticas, que pueden reducir sus costes, aumentar su productividad y potenciar su competitividad.

4.8 *La transmisión de empresas* ([21])

4.8.1 Los estudios europeos muestran que en torno a un tercio de los empresarios europeos, principalmente dueños de negocios familiares, se retirará en los próximos diez años. Se calcula que esta circunstancia afectará a cerca de 690 000 empresas, que generan 2 800 000 puestos de trabajo. Es preciso fomentar la transmisión como una alternativa válida para emprender un nuevo negocio.

4.8.2 Al contrario que en el pasado, cada vez son más las transmisiones que tienen lugar fuera del entorno familiar y se dirigen a terceras partes. Además, se registra un creciente interés por adquirir una empresa ya existente en lugar de crear una nueva. Así, una investigación demostró que el 96 % de las empresas transmitidas sobrevive los primeros cinco años, frente al 75 % de las empresas de nueva creación.

4.8.3 De este modo, el primer desafío consiste en establecer una plataforma y facilitar el contacto entre posibles compradores y vendedores de empresas. Este mercado ha de ser transparente para brindar más posibilidades de establecer contactos y garantizar la continuidad de las empresas viables ya existentes. Es esencial una elevada calidad de los servicios para el establecimiento de los contactos bilaterales o en materia de asesoría y confidencialidad. En la mayoría de los países europeos existen mercados gubernamentales, o con apoyo gubernamental, para la transmisión de empresas ([22]). Este tipo de iniciativas deben desarrollarse en todos los Estados miembros de la UE.

4.9 *El acceso a la financiación*

4.9.1 Las PYME, y en especial las nuevas empresas, las transmisiones empresariales y las empresas innovadoras deben contar con un mejor acceso a la financiación para explotar plenamente su potencial y crear crecimiento económico y más empleo en Europa. Los modelos de riesgo compartido, como los sistemas mutuos y públicos de garantía, han demostrado ser unos instrumentos muy eficaces, por lo que deben fomentarse más tanto en la UE como en sus Estados miembros.

4.9.2 La disponibilidad de capital a un coste razonable para las nuevas empresas, las PYME y las empresas de rápido crecimiento exige mantener las tasas de interés y las primas por riesgo a niveles igualmente razonables, así como racionalizar los sistemas de ayudas gubernamentales.

4.9.3 También hay que reforzar y apoyar la asesoría a las PYME por organizaciones de PYME. Igualmente, es necesario instaurar instrumentos financieros adaptados a las necesidades y los medios de las pequeñas empresas. El CESE insta a la Comisión y al BEI/FEI a que financien la innovación en la pequeña empresa recurriendo a sistemas mutuos y públicos de garantía.

4.9.4 Los inversores en capital riesgo y los inversores informales son importantes para el acceso de las PYME a la financiación. Para reducir los pequeños déficits de financiación de capital es importante estimular la interacción entre, por un lado, los inversores en capital riesgo y los inversores informales y, por el otro, los empresarios (noveles).

([21]) «Aplicar el Programa comunitario de Lisboa para el crecimiento y el empleo — Transmisión de empresas — Continuidad mediante la renovación», COM(2006) 117 final de 14.3.2006.

([22]) Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Finlandia y Bélgica (que cuenta con una base de datos específica para cada una de sus regiones). El índice de éxito de estos países gira en torno al 25 %, es decir, una de cada cuatro empresas encuentra sucesor.

4.9.5 Los sistemas de garantías están demostrando ser un método muy eficaz, también en el uso de los recursos, para respaldar la pequeña empresa. Con más de 45 años de experiencia en este campo, la Caisse Mutuelle de Garantie de la Mécanique (CMGM) francesa ofrece garantías bancarias que cubren la práctica totalidad de los créditos (créditos de inversión, transmisiones empresariales, garantías bancarias, créditos en efectivo) que conceden a las empresas que suscriben su fondo de capital y garantías. Este sistema permite reducir los avales solicitados a los empresarios, ofrecer mayores créditos y proporcionar al empresario una red de seguridad respecto de su banquero. Deberían fomentarse los intercambios de buenas prácticas entre los Estados miembros de la UE respecto del acceso a la financiación y a los fondos de garantías destinados a las PYME.

4.10 *La internacionalización*

4.10.1 La UE ha de aprovechar las oportunidades que brinda la apertura en Asia de mercados de rápido crecimiento, como son el chino y el indio. Al mismo tiempo, la UE debe hacer frente a la nueva división internacional del trabajo que se deriva de esta circunstancia, especialmente a medida que China comienza a especializarse en bienes de gran valor añadido y la India se desarrolla como un centro mundial de la externalización. El CESE hace hincapié en que es fundamental aplicar un planteamiento común a la hora de tratar con terceros países para mejorar las condiciones en que las empresas de la UE acceden a los mercados.

4.10.2 Aunque el mercado único lleva en funcionamiento más de catorce años, aún son muchas las empresas que operan exclusivamente en sus respectivos países. Las barreras lingüísticas, la persistencia de diferencias legislativas y reguladoras y el desconocimiento de otros mercados son los principales obstáculos. El CESE acoge con satisfacción la creación de unos servicios de apoyo próximos a los empresarios, a semejanza del «Pasaporte a la Exportación» del Reino Unido ([23]). Igualmente, se debe fomentar el acceso de las PYME a la contratación pública.

4.10.3 Hay que desarrollar unos sistemas adecuados de asistencia al objeto de incentivar las actividades transfronterizas, tanto dentro de la Unión Europea como en otros mercados.

4.10.4 El CESE resalta que en los documentos de la Comisión Europea en materia de política comercial (estrategia de acceso, instrumentos de defensa, Europa global) se ha de prestar especial atención a las PYME.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([23]) Para mayor información sobre el mercado único, véase: *Flash Barometer 180 — TNS Sofres/EOS Gallup Group Europe, Internal Market Opinions and Experiences of Businesses in EU-15*, publicado en junio de 2006.
Para mayor información sobre el «Pasaporte a la Exportación», un programa del Ministerio de Comercio e Inversión del Reino Unido para ayudar a los exportadores de este país a remediar sus puntos débiles en el comercio internacional, véase la selección de buenas prácticas de la Carta Europea de la Pequeña Empresa de 2006, p. 9.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa)»

(2007/C 256/04)

El 14 de septiembre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el artículo 31 del Reglamento Interno, confiar a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la elaboración de un documento informativo sobre «*La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa)*».

En el Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 se decidió transformar el documento informativo en un dictamen de iniciativa (apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2007 (ponente: Sr. WOLF).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 120 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

CONTENIDO

1. Introducción

2. Resumen y recomendaciones

3. Observaciones generales

4. Formación, capacitación profesional y formación permanente

5. Cuestiones financieras y procedimientos

6. Aspectos estructurales y condiciones generales

7. El factor humano: científicos, ingenieros y empresarios

1. **Introducción**

1.1 En el apartado denominado «Aplicación de la Estrategia de Lisboa Renovada para el Crecimiento y el Empleo», el Consejo Europeo de los días 23 y 24 de marzo de 2006 celebraba, en el punto 12 de sus Conclusiones, las iniciativas emprendidas por el Comité Económico y Social Europeo para aumentar su propia implicación a nivel comunitario en la Estrategia de Lisboa. Animaba al Comité Económico y Social Europeo a proseguir su trabajo y le solicitaba que le presentara un informe sucinto en apoyo de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo a principios de 2008.

1.2 Con anterioridad, en su pleno del 15 de febrero de 2007, el Comité había aprobado una resolución sobre la aplicación de la Estrategia de Lisboa renovada dirigida al Consejo Europeo de primavera celebrado en 2007.

1.3 Para preparar el informe sucinto solicitado por el Consejo Europeo se utilizan cuatro documentos informativos en los que se abordan los temas siguientes:

— «Inversión en conocimiento e innovación»

— «El potencial empresarial, en particular de las PYME»

— «Empleo en los sectores prioritarios» y

— «Una política energética para Europa».

Estos documentos informativos constituyen los elementos fundamentales del informe sucinto.

1.4 En el texto siguiente, que ha sido elaborado también con la colaboración de representantes de los Consejos económicos y sociales nacionales de algunos Estados miembros, se aborda exclusivamente el tema «Inversión en conocimiento e innovación».

2. **Resumen y recomendaciones**

2.1 La fuerza de Europa radica en las capacidades y el rendimiento de sus ciudadanos.

2.2 La libre interacción entre, por una parte, creatividad artesanal e iniciativa empresarial y, por otra, metodología y sistematicidad de la ciencia, así como las tecnologías y procesos industriales derivados de ella, fue el factor europeo que permitió alcanzar con éxito los progresos que han llevado a nuestro nivel de vida actual, y que, acompañados de desarrollos históricos de la política social, fueron decisivos para crear ciudadanos libres en un Estado moderno caracterizado por la separación de los poderes, la democracia y los derechos fundamentales.

2.3 Otra contribución determinante a esta evolución fue el desarrollo y la utilización intensiva de procedimientos, medios de transporte y máquinas industriales que consumen energía: La energía liberó al ser humano de la carga del trabajo físico más doloroso, multiplicó su productividad, generó luz y calor y le permitió una movilidad y una capacidad de comunicación insospechadas. La energía se convirtió en el alimento y el motor de crecimiento de las economías modernas.

2.3.1 Por consiguiente, habida cuenta de los recursos finitos de las energías fósiles, el aumento continuo de la demanda de energía en todo el mundo, así como las consecuencias previsibles del consumo de energía para la evolución futura del clima, el aseguramiento de un suministro energético sostenible y respetuoso del medio ambiente ocupa el centro del debate político. Una condición importante para llevar a término esta tarea de extrema complejidad es un sólido programa de I + D «Energía», ampliamente modulado y eficaz.

2.4 No obstante, siguen planteándose además muchos otros problemas y tareas que no pueden solucionarse únicamente mediante la investigación, el desarrollo y las innovaciones. Estos incluyen, por ejemplo, la lucha contra las enfermedades físicas y psíquicas, la asistencia a las personas discapacitadas y su participación en la vida social, las consecuencias del cambio demográfico, incluidas las investigaciones sobre el envejecimiento y la protección del medio ambiente, así como en general la conservación y ampliación de nuestros medios de subsistencia, de nuestro sistema de valores y modelo social europeos. En último término, sin embargo, la investigación y el desarrollo contribuyen también al objetivo fundamental de adquirir más conocimientos nuevos. La adquisición de más conocimiento no sólo ayuda a resolver los problemas, sino que amplía también nuestra visión del mundo, traduce en datos concretos situaciones de conflicto y enriquece nuestra cultura.

2.5 La Comunidad Europea debe hacer frente además al desafío de una competencia mundial cada vez más intensa, en la que se trata sobre todo de mantener en Europa los puestos de trabajo, el nivel de renta y las normas sociales y medioambientales. Y ello no sólo en razón de la potencia económica de Estados Unidos y Japón, sino sobre todo debido a los resultados considerables y en progresión constante registrados por el sector industrial y de la investigación en países como China, India y Brasil, y a que los salarios y las normas sociales y medioambientales son sensiblemente menos elevados en estos países.

2.6 Está claro que ello sólo podrá lograrse si Europa sigue conservando sus ventajas en materia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación permanente, todo ello inscrito en un contexto social y cultural caracterizado por la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad política, la libertad empresarial, la seguridad de planificación, la voluntad de obtener rendimientos, el reconocimiento de los resultados y la protección social.

2.7 Por consiguiente, las prestaciones científicas y técnicas de alta calidad y su aplicación empresarial en una economía competitiva son condiciones decisivas para garantizar nuestro futuro — en particular, en lo que respecta también a las cuestiones energéticas y climáticas — mantener y mejorar nuestra posición actual en el entorno internacional y desarrollar, en vez de poner en peligro, el modelo social europeo.

2.8 La condición principal es un clima social abierto al progreso y la innovación en el que tal planteamiento pueda desarrollarse con todas sus consecuencias, a fin de que en todos los niveles de la política se creen las condiciones marco necesarias y se adopten las decisiones y orientaciones pertinentes, de modo que en el lado de la economía se instaure la suficiente confianza y optimismo para realizar las inversiones requeridas en Europa y crear nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, ello implica también ser todavía más conscientes de la importancia esencial de la investigación fundamental, dado que ésta sienta las bases obligadas para las innovaciones futuras. Son particularmente necesarios un espíritu empresarial dispuesto a afrontar riesgos y a innovar y capacidad de liderazgo, credibilidad y sentido de la realidad.

2.9 En particular, el objetivo de Barcelona formulado para la realización de la Estrategia de Lisboa debe ser tomado muy en serio por todos los actores interesados en el mismo, a fin de que Europa no siga perdiendo puestos en la competición mundial por las inversiones en I + D. Tal objetivo preveía el aumento del conjunto de los gastos en materia de investigación y desarrollo en la Unión hasta aproximarse a un 3 % del PIB en 2010. Dos tercios de estas nuevas inversiones deberían proceder del sector privado.

2.10 En diciembre de 2006 fue aprobado por el Consejo el Séptimo Programa marco de investigación y desarrollo (RP7) 2007-2013, con un presupuesto de aproximadamente 50 millardos de euros, claramente superior al de programa anterior. Se trata de un nuevo logro notable de la política europea del que el Comité se congratula sin reserva. No obstante, con ese presupuesto la Comunidad sólo contribuirá hasta un máximo del 2 % (es decir, sólo una quincuagésima parte) de la cuantía total de las inversiones en I + D previstas en el objetivo de Barcelona. Como el Comité ha señalado en numerosas ocasiones, este porcentaje es insuficiente para permitir que la ayuda comunitaria ejerza plenamente su previsto efecto de palanca y fuerza de integración en la política de ayudas de los Estados miembros y para influir en la voluntad de invertir de las empresas.

2.11 Por eso, el Comité reitera su recomendación anterior de que, con motivo de la revisión del presupuesto comunitario, prevista para 2008, el porcentaje de ayuda comunitaria se aumente en una primera fase en la mitad, es decir, en torno al 3 % de la cuantía total de las inversiones previstas en el objetivo de Barcelona. Ello, sobre todo, con vistas a la creación del futuro Instituto Europeo de Tecnología y teniendo en cuenta la urgencia de aumentar los esfuerzos en I + D para garantizar un suministro energético sostenible y respetuoso del medio ambiente.

2.12 No obstante, es asimismo necesario fomentar la capacidad de inversión en I + D de las empresas, y en particular de las PYME, mediante la creación de un marco jurídico (incluido un régimen de responsabilidad), administrativo, fiscal y financiero adecuado, de modo que su inversión les resulte más atractiva y rentable. A este respecto, la legislación comunitaria en materia de ayudas estatales desempeña también un papel importante: debe facilitar a los Estados miembros la tarea de fomentar, de manera más eficaz y menos burocrática que hasta ahora, los proyectos de investigación y desarrollo de las universidades, los centros de investigación y el sector industrial, y la de impulsar la cooperación en red entre estas instancias. Por ello, debería analizarse cuidadosamente si el «Marco comunitario para las ayudas de Estado a la investigación, el desarrollo y la innovación» apoya realmente estos objetivos.

2.13 El conocimiento se apoya en dos pilares igualmente importantes e interdependientes: educación e investigación. Los conocimientos nuevos deben adquirirse mediante la investigación y el desarrollo. La base la constituyen los conocimientos disponibles. Estos deben transmitirse y conservarse mediante la educación, la formación, la capacitación profesional y la formación permanente. Para ello, deben revisarse tanto los métodos como los contenidos, con el fin de determinar si contribuyen a los objetivos mencionados. Además, ambos pilares necesitan asimismo un aumento considerable de inversión financiera y condiciones marco apropiadas.

2.14 La fuerza de Europa radica en las capacidades y el rendimiento de sus ciudadanos. Por ello, es prioritario seguir fomentando en mayor medida que antes esta capacidad y desarrollarla plenamente. Por consiguiente, el Comité apela a los Estados miembros para que refuercen y mejoren sus centros de investigación y efectúen las considerables inversiones necesarias para ello. Tan importante como formar una élite científica es impartir una educación sólida a amplias capas de la población. En este sentido, es necesaria una oferta, amplia y suficiente, de centros educativos sólidos y cualificados, desde la escuela básica hasta la universidad. Sólo de este modo surgirá una sociedad europea interesada por la educación y las ciencias.

2.15 Además, el Comité reitera su recomendación de crear un espacio europeo común del conocimiento, basado en una mayor cooperación transnacional en materia de aprendizaje, investigación e innovación, que complete y enriquezca el espacio europeo de la investigación. A este respecto, los incentivos y las medidas de fomento del aprendizaje permanente desempeñan un papel importante: el aprendizaje permanente es la clave de la sociedad del conocimiento. Los obstáculos existentes en el mercado interior que impiden el paso hacia la sociedad europea del conocimiento deben suprimirse lo antes posible.

2.16 Para ello, los Estados miembros deben fomentar en mayor medida la movilidad del personal investigador y, por tanto, es necesario reforzar programas comunitarios eficaces (Erasmus, Marie Curie). La movilidad impulsa la adquisición y la transferencia de competencias. Debe garantizarse la libre circulación en toda Europa de los trabajadores, los investigadores y los estudiantes y recompensarse mediante incentivos; deberá ir acompañada de un nivel salarial aceptable, buenas condiciones de trabajo y ayuda a las familias. Para ello, también deberá mejorarse en Europa el acceso a la información sobre puestos vacantes en todos los Estados miembros.

2.17 Por lo que se refiere a la importancia del fomento de la innovación, el Comité se remite no sólo a las recomendaciones que formula más abajo, sino también sobre todo al excelente Informe Aho, que suscribe. Afecta en particular a las condiciones marco jurídicas y sociales que pueden favorecer un espíritu de empresa innovador y un mercado propicio a la innovación. El Comité se remite además a su dictamen más detallado «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación».

2.18 El progreso y la innovación se fundamentan en la aplicación de nuevos conocimientos, en procesos y productos nuevos y mejores (incluida la innovación permanente de los existentes), en modelos de negocio innovadores y en los métodos de gestión adecuados; se trata, pues, del espíritu empresarial innovador y de las iniciativas de los empresarios. Sin embargo, el progreso y la innovación se fundamentan también en la creación de servicios totalmente nuevos, el perfeccionamiento del sistema sanitario y, en general, en la mejor solución de las cuestiones sociales frente a las necesidades económicas:

2.19 Innovación, por tanto, significa concebir y poner en práctica nuevas técnicas, procedimientos, tipos de organización, modelos de negocio, modelos educativos, etc., que anteriormente no se habían tenido o no se habían podido tener en cuenta. Por este motivo, es importante que el correspondiente marco reglamentario ofrezca margen de acción y de maniobra suficiente para dar la oportunidad de llevar a la práctica ideas nuevas insospechadas hasta la fecha y no dejarlas caer a priori en el olvido, únicamente porque su configuración no se ajusta a una normativa muy detallada. Una profusión exagerada de normas restrictivas supone un obstáculo para las innovaciones. Por ello, el Comité apoya todos los esfuerzos de simplificación de la normativa y su revisión para eliminar todas las disposiciones superfluas, demasiado detalladas o innecesariamente restrictivas.

2.20 La innovación significa también aceptar que el éxito o incluso el fracaso implican un determinado riesgo. En efecto, por regla general, la capacidad de rendimiento — y también las desventajas o efectos secundarios — de un nuevo planteamiento o concepto sólo pueden reconocerse mediante su comprobación en la práctica y en competencia con los procedimientos concurrentes. También con el fracaso se aprende. La oportunidad y el riesgo son dos caras de una misma moneda. En principio, la utilidad previsible de una innovación debería compensar sus posibles riesgos. Los eventuales riesgos para la sociedad requieren una evaluación especial. Además, podría considerarse la posibilidad de que en este ámbito, por ejemplo, el BEI creara, al menos para las PYME, un fondo de riesgo que ayudara a cubrir los daños o las pérdidas posibles.

2.21 En numerosas ocasiones el Comité ha apuntado que el recurso más sensible y valioso en el ámbito del conocimiento y la innovación son las capacidades y la capacidad de rendimiento humanas. Por consiguiente, una cantidad suficiente, el equipamiento y la calidad de las instituciones de formación necesarias a tal fin son una condición determinante para poder cubrir las necesidades de científicos, ingenieros y profesores de alto nivel.

2.22 La sociedad, representada por la política, asume la responsabilidad de sacar el máximo rendimiento de las inversiones realizadas por ella y por cada uno de los científicos e ingenieros con vistas a adquirir un conocimiento, tanto básico como altamente especializado, amplio y complejo. Esta responsabilidad debe plasmarse en la preocupación de ofrecer a los investigadores o ingenieros experimentados unas perspectivas profesionales y posibilidades de desarrollo adecuadas y la posibilidad de fundar una familia, así como una carrera profesional con atractivas salidas y sin estancamientos profesionales o periodos de inactividad. El desempleo, los salarios inadecuados o el subempleo (también debido a unas cargas administrativas excesivas y al trabajo en equipo) de científicos o ingenieros experimentados constituyen un despilfarro económico de las inversiones y desmotiva a los jóvenes más capaces, con la consecuencia de que se deciden a optar por estudios ajenos a la ciencia y la técnica o a emigrar fuera de Europa.

2.23 Ello no es contradictorio con la exigencia de que los especialistas experimentados y los investigadores científicos y técnicos más competentes participen en mayor medida que hasta ahora en los proceso de toma de decisiones y en las actividades administrativas relacionadas con la política de investigación, de empresa y de innovación. La creación del Consejo Europeo de Investigación constituye a este respecto un primer paso muy alentador. Pero también en el ámbito del fomento de la investigación y la innovación de la Comunidad (incluida la Comisión) y de los Estados miembros debe recurrirse con frecuencia suficiente a un peritaje especializado y conservarlo. La administración por sí misma no basta.

2.24 Un problema particular lo constituye la traducción de investigación e innovación a productos y procesos industriales. No en vano el objetivo de Lisboa pide que dos tercios de las inversiones en I + D sean realizadas por la industria. Por ello, se trata sobre todo de valorizar la imagen profesional del empresario y, dada su importancia determinante para la innovación, el progreso económico y el bienestar general, de anclarla más profundamente en la sociedad. Por esta razón, el Comité, en el ejercicio de su misión de puente con la sociedad civil organizada, ha situado la idea de propugnar un espíritu de empresa con rostro humano en el centro de su programa de trabajos futuros. Sólo mediante un espíritu de empresa consciente de su responsabilidad, activo y con ideas, que pueda desarrollarse de la mejor manera posible, podrán alcanzarse finalmente los objetivos de Lisboa.

2.25 Por lo que se refiere a muchos otros puntos de vista y detalles, el Comité se remite a las observaciones por extenso que figuran a continuación y, en particular, a sus dictámenes «El camino hacia la sociedad europea del conocimiento — La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa» ([1]) y «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación» ([2]).

3. **Observaciones generales**

3.1 *Desarrollo de la ciencia y la técnica*. Europa es la cuna de la ciencia y la investigación modernas en constante desarrollo. Esto vale, en términos generales, para el surgimiento de la ciencia, incluidas las aportaciones del mundo cultural greco-egipcio y las fecundaciones mutuas con el mundo cultural indo-árabe ([3]). La ciencia y la investigación, pese a fluctuaciones temporales e interrupciones causadas por la guerra, mantenían relaciones en toda Europa más allá de las fronteras nacionales. Sus métodos y sus maneras de pensar han actuado como precursores determinantes en el desarrollo de nuestra sociedad europea actual y en sus valores, modos de vida y nivel de vida; han sido un rasgo distintivo del espacio cultural europeo ([4]). La libre interacción entre, por una parte, la creatividad artesanal y la iniciativa empresarial y, por otra, la metodología y la sistematicidad de la ciencia, junto con las tecnologías y procesos industriales derivados de ella, fue el factor que permitió alcanzar los resultados obtenidos.

3.2 *Evolución de la sociedad*. La evolución del progreso científico y técnico ha ido prácticamente de la mano de los desarrollos de la política social, que fue decisiva para crear ciudadanos libres en un Estado moderno caracterizado por la separación de los poderes, la democracia, los derechos fundamentales y la legislación social.

3.3 *Evolución de las condiciones de vida*. Estos dos procesos simultáneos dieron como resultado una modificación y una mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de los Estados y regiones implicados que no tiene precedentes en la historia de la humanidad. En los últimos 135 años la esperanza de vida media de la población ([5]) se ha duplicado ([6]) En los últimos 50 años casi se ha triplicado la producción agrícola por hectárea de superficie. En los países industrializados prósperos las preocupaciones son el sobrepeso, en lugar de la desnutrición, el exceso de información, antes que la falta de información, y el envejecimiento, en lugar de la mortalidad infantil. Las competencias y los logros que la sociedad industrial moderna pudo obtener gracias a la investigación, el desarrollo y la innovación abarcan todos los ámbitos relativos al desarrollo humano y la calidad de vida.

3.4 *Utilización de la energía*. Un factor determinante de esta evolución fue el desarrollo y la utilización intensiva de procedimientos, medios de transporte y máquinas industriales que consumen energía: La energía liberó al ser humano de la carga del trabajo físico más doloroso, multiplicó su productividad, generó luz y calor y le permitió una movilidad, una capacidad de comunicación y un desarrollo cultural insospechados. La energía se convirtió en el alimento y el motor de crecimiento de las economías modernas.

3.5 *Problemas climáticos y suministro energético*. Sin embargo, este desarrollo considerable ha originado también nuevos problemas y desafíos. El calentamiento global, sus posibles consecuencias y las estrategias para frenarlo son objeto de decisiones ([7]) políticas de gran calado y de numerosas investigaciones ([8]) que parten a veces de puntos de vista controvertidos. En el informe STERN REVIEW ([9]) «The Economics of Climate Change», publicado a finales de octubre de 2006, se observa que sólo para poner remedio al calentamiento global inducido por los gases de efecto invernadero es necesario utilizar aproximadamente un 1 % del PIB, incluidas en particular las nuevas actividades de I + D necesarias para este fin. Pero, incluso sin los problemas climáticos, la cuestión de un suministro de energía sostenible y seguro en Europa (y en el mundo) constituye un desafío político fundamental y para afrontarlo se requiere una clara intensificación de la investigación y el desarrollo, que desempeñan un papel determinante ([10]).

3.6 *Otros problemas y desafíos* ([11]). No obstante, el cambio climático y el suministro energético no son los únicos problemas. También la lucha contra las enfermedades físicas y psíquicas, la asistencia a discapacitados o a otras personas

([1]) DO C 65 de 17.3.2006.
([2]) DO C 325 de 30.12.2006.
([3]) Posiblemente también con el mundo cultural chino.
([4]) En el Dictamen de iniciativa del Comité sobre «Ciencia, sociedad y ciudadanos en Europa» (DO C 221 de 7.8.2001) puede encontrarse una exposición exhaustiva y específica de estos procesos.
([5]) En Alemania.
([6]) En particular, también debido a la reducción de la mortalidad infantil.
([7]) Consejo Europeo de los días 23 y 24 de marzo de 2007 — Conclusiones de la Presidencia (energías sostenibles).
([8]) Entre otras:
1) OMM/PNUMA: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), — «Cambio climático 2007: La base científica — Resumen para responsables de políticas», o
2) la Carta abierta de 61 científicos al Primer Ministro de Canadá (http://www.lavoisier.com.au/papers/articles/canadianPMletter06.html).
([9]) http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm.
([10]) DO C 241 de 7.10.2002. «Necesidades de la investigación con vistas a un abastecimiento energético seguro y sostenible». Véase recientemente ISBN 92-79-02688-7 «Transition to a sustainable energy system for Europe — The R&D perspective», así como «Nature», vol. 444, nº 7119, p. 519 (noviembre de 2006) «Our emperors have no clothes».
([11]) A este respecto véase también DO C 185 de 8.8.2006.

menos favorecidas con el objetivo de incrementar su participación en la vida laboral y en la sociedad del conocimiento, las consecuencias del cambio demográfico, incluidas las investigaciones sobre el envejecimiento, una mejor comprensión de las relaciones económicas, sociales y culturales complejas, así como de sus mecanismos de funcionamiento, la protección del medio ambiente, y en general la conservación de nuestros medios de subsistencia, de nuestro sistema de valores y modelo social europeos, son ejemplos de ámbitos de investigación importantes que han sido objeto de recomendaciones pormenorizadas por parte del Comité en dictámenes anteriores, como, por ejemplo, en el relativo al Séptimo Programa marco de investigación ([12]) y sus «programas específicos» ([13]).

3.7 *Competencia global*. La Comunidad Europea debe hacer frente además al muy serio desafío de una competencia mundial cada vez más intensa. Se trata, sobre todo, de mantener en Europa los puestos de trabajo, el nivel de renta y las normas sociales y medioambientales. Y ello, no sólo en razón de la potencia económica de Estados Unidos y Japón, sino en particular debido a los resultados considerables y en progresión constante registrados por el sector industrial y de la investigación en países como China (que, según pretende, en 2050 habrá desplazado a Estados Unidos como primera nación del mundo en el sector de las tecnologías ([14])), India y Brasil, y a que los salarios y normas sociales y medioambientales son sensiblemente menos elevados en estos países. En este contexto caracterizado por la competencia global, así como por una competición internacional para obtener cada vez más inversiones en investigación y desarrollo, incluida la competición para atraer a los mejores científicos e ingenieros, la Comunidad Europea debe perfeccionar su política correspondiente. Se trata también sobre todo de la competencia a escala mundial, y no de la competencia dentro de la Unión.

3.8 *Ventajas en investigación, desarrollo e innovación*. Está claro, por tanto, que Europa sólo podrá mantener su posición competitiva si sigue conservando sus ventajas en materia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación permanente, todo ello inscrito en un contexto social y cultural caracterizado por la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad y la credibilidad políticas, la libertad empresarial, la seguridad de planificación, la voluntad de obtener rendimientos y el reconocimiento de los resultados. Es necesario reforzar y desarrollar el espacio europeo de la investigación. Aunque el reconocimiento de este objetivo figura en todas las declaraciones políticas de intenciones, por desgracia sigue habiendo claras deficiencias en las acciones concretas, en la aplicación de los principios en forma de prioridades reales (por ejemplo, presupuesto para investigación) y en las disposiciones reglamentarias pertinentes (por ejemplo, estructuras salariales ([15]), legislación fiscal ([16])), tanto en la Comunidad como en la mayor parte de los Estados miembros. No debería infravalorarse la gravedad de esta situación, incluso si, afortunadamente, en algunos Estados miembros puede observarse una tendencia a recuperar el retraso ([17]).

3.9 *Excelencia científica y técnica*. Por consiguiente, las prestaciones científicas y técnicas de alta calidad y su aplicación empresarial en innovaciones y en una economía competitiva son condiciones decisivas para garantizar nuestro futuro, por ejemplo en lo que respecta a las cuestiones energéticas y climáticas, mantener y mejorar nuestra posición actual en el entorno internacional y desarrollar, en vez de poner en peligro, el modelo social europeo. En último término, sin embargo, la investigación y el desarrollo sirven también al objetivo fundamental de adquirir más conocimientos nuevos. La adquisición de más conocimientos no sólo ayuda a resolver los problemas, sino que también amplía nuestra visión del mundo, traduce en datos concretos situaciones de conflicto y enriquece nuestra cultura.

3.10 *Revitalización de la tradición*. Es decir: ahora se trata de que Europa tome conciencia y revitalice su tradición de espacio puntero de investigación e innovación. La fuerza de Europa radica en la capacidad de rendimiento de sus ciudadanos. Por esta razón, es prioritario seguir fomentando en mayor medida que antes esta capacidad y desarrollarla plenamente. Sin embargo, para ello es también necesario invertir mucho más en investigación y desarrollo, aumentar la eficacia de este sector, reforzar la voluntad y la capacidad de innovación de la industria, el comercio y la administración, fomentar y reconocer el rendimiento y eliminar los obstáculos existentes.

3.11 *Aumento de las inversiones*. Esto significa en particular que la Comunidad y los Estados miembros deben invertir considerablemente más en investigación y desarrollo, en la formación correspondiente de los ciudadanos, y en la capacitación profesional de los científicos e ingenieros necesarios (de ambos sexos). Pero sobre todo esto significa incitar también a las empresas, en particular las PYME, a que inviertan en investigación y desarrollo mediante la creación de un marco jurídico, administrativo, fiscal ([18]) y financiero idóneo, de modo que esta inversión les resulte rentable.

3.12 *Clima social favorable al progreso*. La condición principal es un clima social abierto al progreso, la innovación y el espíritu empresarial en el que tal planteamiento pueda desarrollarse con todas sus consecuencias, a fin de que en todos los niveles de la política se creen las condiciones marco necesarias y se adopten las decisiones y orientaciones pertinentes, de modo que en el lado de la industria se instauren la suficiente confianza y el optimismo para realizar las inversiones requeridas y crear nuevos puestos de trabajo. Entre otras cosas, hay que familiarizar más que hasta ahora a los ciudadanos con los logros y la importancia de la ciencia y la técnica y con los resultados pioneros de las empresas. A tal efecto, es necesario también reconocer que es sobre todo la investigación fundamental ([19]) la que sienta las bases obligadas para los conocimientos e innovaciones futuros.

([12]) DO C 65 de 17.3.2006.
([13]) DO C 185 de 8.8.2006.
([14]) Bild der Wisssenschaft 9/2006, p. 109.
([15]) En particular, la situación de los ingresos y el tipo de contratos de los jóvenes investigadores e ingenieros.
([16]) Véase al respecto la Comunicación de la Comisión COM(2006) 728 final: «Hacia una utilización más eficaz de los incentivos fiscales a la I + D».
([17]) Véase Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) nº 49, p. 17 de 27 de febrero de 2007 «Zwischen Fortschritt und Stillstand».
([18]) Véase al respecto la Comunicación de la Comisión COM(2006) 728 final: Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social — Hacia una utilización más eficaz de los incentivos fiscales a la I + D. El Comité elaborará un dictamen específico sobre este asunto.
([19]) A este respecto véase también DO C 110 de 30.4.2004. Desde el punto de vista histórico, debe señalarse que fue precisamente en el campo de la investigación fundamental donde nacieron las primeras iniciativas de cooperación científica en Europa (Occidental). Surgieron de la necesidad de fundar centros de grandes equipos y conformar una masa crítica cuyos costes superaban la capacidad financiera o los fondos que estaban dispuestos a invertir los Estados miembros individualmente considerados.

3.13 *Reconocimiento de los logros*. La sociedad debe tomar conciencia del papel decisivo de estos logros para nuestro modo de vida actual, las condiciones que han hecho posible su consecución, así como las repercusiones científicas, técnicas, empresariales y culturales vinculadas a ellos, debe aprenderlas en la escuela y apreciar en su justa medida su importancia para nuestra existencia.

3.14 *Otras condiciones*. No obstante, el progreso y la innovación permanente no dependen exclusivamente de la ciencia y la técnica, sino también de la voluntad, las capacidades y la disposición al rendimiento de todos los interesados, así como del desarrollo de modelos de empresa inéditos, la adopción de métodos de gestión apropiados y la creación de las condiciones marco adecuadas para ello.

3.15 *Aceptación de los riesgos*. A fin de desarrollar nuevos enfoques de investigación, así como tecnologías, procedimientos industriales o modelos de empresa innovadores, es necesario aceptar que el éxito o incluso el fracaso implican un determinado riesgo. Por regla general, las ventajas y la capacidad de rendimiento, pero también los inconvenientes, los riesgos y los efectos secundarios, de un nuevo planteamiento o concepto sólo pueden reconocerse mediante su comprobación en la práctica y en competencia con los procedimientos concurrentes. También con el fracaso se aprende. La oportunidad y el riesgo son las dos caras de una misma moneda. En principio, la utilidad previsible de una innovación debería compensar sus posibles riesgos. Los eventuales riesgos para la sociedad requieren una evaluación especial. Además, podría considerarse la posibilidad de que en este ámbito, por ejemplo, el BEI creara, al menos para las PYME, un fondo de riesgo que ayudara a cubrir los daños o las pérdidas posibles.

4. **Educación, formación, capacitación profesional y formación permanente**

4.1 *Base del conocimiento*. El conocimiento se apoya en dos pilares igualmente importante: educación e investigación. Los conocimientos nuevos sólo pueden adquirirse mediante la investigación y el desarrollo. Para ello la base es el conocimiento disponible: éste debe transmitirse y conservarse mediante la educación, la formación, la capacitación profesional y la formación permanente. En este último ámbito se trata de lograr los objetivos siguientes:

4.1.1 Conocimientos fundamentales. Por un lado, se trata de integrar en los programas de enseñanza para todos los ciudadanos una base sólida de conocimientos sobre ciencia, técnica, economía, sus métodos de funcionamiento y sus leyes fundamentales. Sólo de este modo estarán, por ejemplo, en condiciones de poder evaluar las relaciones mutuas — algo que no siempre es fácil — cuyo conocimiento es también imprescindible para formarse una opinión política cualificada. Por lo tanto, los programas de enseñanza y una gran parte de las horas lectivas disponibles en todos los ciclos escolares deben concebirse de modo que se dediquen a presentar progresivamente a los niños y adolescentes, con ayuda de ejemplos ilustrativos y explicaciones y materiales atractivos, el modo de pensamiento científico, técnico y económico y el acervo de los conocimientos existentes ([20]), a fin de sensibilizarlos sobre la importancia decisiva del trabajo científico, del desarrollo tecnológico y de los métodos de actuación económica y social innovadores, y de hacerlos conscientes de la importancia que en general tiene la sociedad del conocimiento para su futuro y sus oportunidades vitales. Para ello, deberá darse un peso considerablemente mayor a esta parte de los planes de estudio. El Comité acoge con satisfacción y suscribe las recomendaciones del informe Rocard que apuntan al mismo objetivo ([21]).

4.1.2 Incentivos para elegir una profesión. Por otro lado, deberá animarse a los alumnos más capacitados a que elijan una profesión dentro de estos ámbitos y a que opten por unos estudios cuya dificultad es evidente y habrá que equiparlos para ello con sólidos conocimientos básicos. A tal fin, los planes de estudio de los estudiantes, en particular en la educación secundaria, deben contener también una oferta didáctica ampliada y de elevada calidad.

4.1.3 Necesidad de recuperar el retraso en amplitud y profundidad. Existe, por tanto, una clara necesidad de recuperar el retraso en la oferta educativa en el área de las tecnologías y las ciencias de la naturaleza, independientemente de que, como es obvio, todos los tipos de talentos deben fomentarse por todos los medios, también en los ámbitos de las ciencias sociales y económicas y en las disciplinas de humanidades. Tan importante como formar una élite científica de alto rendimiento es impartir una educación sólida a amplias capas de la población, lo que también requiere que los estudiantes demuestren disposición al rendimiento y disciplina. Los centros educativos de alta calidad, desde la escuela básica hasta la universidad, constituyen una condición imprescindible para el surgimiento de una sociedad interesada en su conjunto por la educación y las ciencias.

4.1.4 El espacio europeo del conocimiento. El Comité reitera su recomendación de crear un espacio europeo común del conocimiento, basado en una mayor cooperación transnacional en las políticas de aprendizaje, investigación e innovación, que complete y enriquezca el espacio europeo de la investigación. Por consiguiente, los obstáculos existentes en el mercado interior que impiden el paso hacia la sociedad europea del conocimiento, deben suprimirse lo antes posible. El Comité se remite también a su dictamen «El camino hacia la sociedad europea del conocimiento — La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa» ([22]).

4.1.5 Aprendizaje permanente y movilidad. A este respecto, los incentivos y las medidas de fomento del aprendizaje permanente desempeñan un papel importante: el aprendizaje permanente es la clave de la sociedad del conocimiento. Para ello, los Estados miembros deben fomentar en mayor medida la movilidad del personal investigador y, por consiguiente, deberán reforzarse los programas comunitarios eficaces

([20]) No se trata tanto de aprender y dominar gran número de fórmulas como de adquirir una comprensión básica de la técnica y las leyes fundamentales de la naturaleza, así como de tomar conciencia de la importancia de las relaciones cuantitativas y la utilidad de las matemáticas.

([21]) **A Renewed Pedagogy for the Future of Europe**, Directorate-General for Research 2007 Science, EUR 22845, High Level Group on Science Education, Michel Rocard (Chair), Peter Csermely, Doris Jorde, Dieter Lenzen, Harriet Walberg-Henriksson, Valerie Hemmo (rapporteur).

([22]) DO C 65 de 17.3.2006.

en este ámbito (Erasmus, Marie Curie). La movilidad crea redes en Europa y contribuye a la adquisición y la transferencia de competencias. Debe garantizarse la libre circulación de los trabajadores, los investigadores y los estudiantes y deberá ir acompañada de un nivel salarial aceptable, buenas condiciones de trabajo y ayudas a las familias. Para ello, también deberá mejorarse en Europa el acceso a la información sobre puestos vacantes en todos los Estados miembros.

4.2 *Nivel de la cualificación profesional*. Es también necesario que las universidades y las escuelas técnicas superiores impartan una formación especializada científica y técnica de un nivel que como mínimo corresponda a las normas internacionales más elevadas: el capital más importante para la investigación y la innovación son los investigadores e ingenieros de ambos sexos, altamente cualificados y motivados, que adquieran y desarrollen sus conocimientos mediante la formación a lo largo de toda su carrera, y un número suficiente de ellos debe estar dispuesto a asumir funciones de liderazgo y lograr resultados pioneros en los ámbitos más complejos.

4.3 *Oportunidades para todos*. En el futuro, el progreso y el éxito serán más que nunca el resultado de un trabajo de equipo estructurado con un reparto de tareas, en el que es necesario ofrecer a todos los colaboradores las mejores posibilidades de realización e iniciativa personal, teniendo en cuenta sus talentos, sus capacidades y su creatividad. Ello requiere también que los sistemas educativos tengan un grado suficiente de apertura, de modo que se ofrezca la posibilidad de una formación óptima a todos los talentos, por ejemplo también los que se desarrollan tardíamente. Además, es imprescindible disponer de centros de formación de gran calidad para el conjunto de todas las cualificaciones de especialistas y trabajadores especializados, que hoy en día y en el futuro desempeñen una amplia gama de tareas técnicas, científicas y económicas.

4.4 *Constitución de redes*. En particular, también para la capacitación y la formación permanente es necesario un mayor esfuerzo de constitución de redes entre los pilares de la formación, la investigación y la aplicación industrial, lo que está claramente relacionado con el aprendizaje permanente y la movilidad (véase el punto 4.1.5). Asimismo es necesario impulsar la cooperación en red transfronteriza entre las universidades y las escuelas técnicas superiores. Desde este punto de vista, el Comité se congratula también del proyecto de creación de un Instituto Europeo de Tecnología (IET) ([23]), que debe contribuir a seguir desarrollando la capacidad de innovación de la Comunidad y los Estados miembros gracias a la vinculación en el nivel más alto de las acciones de formación, investigación e innovación. No obstante, esto último afecta también — más allá del marco estricto de la educación y la formación — a los esfuerzos comunes «precompetitivos» de I + D ([24]) realizados por las empresas industriales, como, por ejemplo, el desarrollo común de mejores tecnologías de motores en la industria del automóvil.

5. **Cuestiones financieras y procedimientos**

5.1 *La inversión es tarea de todos los interesados*. La Comunidad, los Estados miembros y el sector privado deben hacer todo lo posible, es decir, esforzarse claramente más que hasta la fecha, en realizar las inversiones necesarias en educación, investigación y desarrollo.

5.2 *Objetivo de Barcelona*. El objetivo de Barcelona formulado para la realización de la Estrategia de Lisboa debe ser tomado muy en serio y perseguido con toda la energía posible por todos los actores interesados en el mismo, a fin de no seguir siendo los últimos en la competición mundial por las inversiones en I + D. Esto objetivo preveía el aumento del conjunto de los gastos en materia de investigación y desarrollo en la Unión hasta aproximarse a un 3 % del PIB en 2010. Dos tercios de estas nuevas inversiones deberían proceder del sector privado.

5.3 *Efecto de palanca del Séptimo Programa Marco*. En diciembre de 2006 fue aprobado por el Consejo el Séptimo Programa marco de investigación y desarrollo (RP7) 2007-2013, con un presupuesto de aproximadamente 50 millardos de euros, claramente superior al de programa anterior. Se trata de un nuevo logro muy notable de la política europea del que el Comité se congratula sin reserva. No obstante, con este presupuesto la Comunidad sólo contribuirá hasta un máximo del 2 % (es decir, sólo una quincuagésima parte) de la cuantía total de las inversiones en I + D previstas en el objetivo de Barcelona. Como el Comité ha señalado en numerosas ocasiones, este porcentaje, no obstante, es insuficiente para permitir que la ayuda comunitaria ejerza plenamente su potente efecto de palanca y su fuerza de integración en la política de ayudas de los Estados miembros y para influir en la necesaria voluntad de invertir de las empresas y, por lo tanto, impulsar el considerable aumento de las inversiones que se requiere para cumplir el objetivo de Barcelona.

5.4 *Recomendación reiterada*. Por eso, el Comité, teniendo en cuenta en particular la creación del futuro Instituto Europeo de Tecnología (IET), así como la urgencia de aumentar los esfuerzos en I + D para garantizar un suministro energético sostenible y respetuoso del medio ambiente, reitera su recomendación ([25]) de que, con motivo de la revisión del presupuesto comunitario prevista para 2008, el porcentaje de ayuda comunitaria se aumente en una primera fase en la mitad, es decir, en torno al 3 % de la cuantía total de las inversiones en investigación y desarrollo previstas en el objetivo de Barcelona. Por parte de la Comunidad, ello constituiría una medida especialmente eficaz para poder alcanzar más rápidamente los cada vez más importantes objetivos de Lisboa y Barcelona y solucionar los problemas mencionados más arriba de manera más rápida y eficaz.

5.4.1 Competencia con China. Los esfuerzos en materia de investigación realizados, por ejemplo, por China crecen a gran velocidad y Europa debe hacer todo lo que esté en su mano para no perder mercados de tecnologías necesarias e importantes a escala mundial en beneficio de sus competidores internacionales. Con todo, políticamente no sería digno de crédito exigir al sector privado que lleve a cabo las inversiones necesarias, cuando la Comunidad y los Estados miembros todavía no han aportado su parte de financiación para el objetivo de Barcelona que ellos mismos formularon.

5.4.2 La fuente principal de financiación debe proceder de los Estados miembros. Al menos los Estados miembros deberían velar por que sus universidades y centros de investigación dispongan de una financiación básica suficiente para poder beneficiarse en la medida esperada de una cofinanciación con cargo al Séptimo programa marco de IDT.

([23]) DO C 93 de 27.4.2007.
([24]) A este respecto véase también el punto 7 del documento DO C 204 de 18.7.2000.
([25]) DO C 325 de 30.12.2006.

5.5 *Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado*. La legislación comunitaria en materia de ayudas estatales debería elaborarse de tal forma que se incentive a los Estados miembros — y se les dé el margen de maniobra necesario para ello — a apoyar, en mayor medida que hasta la fecha, y de manera más eficaz y menos burocrática, las capacidades de las universidades, las instituciones de investigación y la industria en materia de investigación y desarrollo, y a desarrollar su necesaria interconexión en red. Por ello, debería analizarse cuidadosamente si el «*Marco comunitario para las ayudas de Estado a la investigación, el desarrollo y la innovación*» ([26]) apoya realmente estos objetivos.

5.6 *Disposiciones presupuestarias de los Estados miembros*. Por lo que respecta al fomento de las medidas de I + D, las disposiciones presupuestarias de los Estados miembros deberían permitir una circulación de recursos más fluida y mejor adaptada al desarrollo de los proyectos, contemplando, por ejemplo, la posibilidad de transferir una parte de los créditos concedidos al año civil o al ejercicio presupuestario siguiente.

5.7 *Desarrollo de la infraestructura científica*. Además, el Comité ha recomendado en sucesivas ocasiones ([27]) que una parte considerablemente mayor de los recursos disponibles con cargo a los Fondos Estructurales comunitarios se consagre al desarrollo de la infraestructura científica. Los fondos procedentes del Banco Europeo de Inversiones podrían también ser muy útiles en este contexto.

5.8 *Potencial de las PYME*. Es necesario asimismo seguir reforzando el potencial de innovación de las PYME, en particular las empresas de nueva creación, y, en términos más generales, crear incentivos más sólidos para que las industrias incrementen sus inversiones. El Comité se remite a sus recomendaciones ([28]) sobre el programa comunitario «*Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)*» y a la especial importancia del fomento en el ámbito de la economía del conocimiento. El hecho de que el 98 % de todas las empresas en la UE sean PYME pone claramente de manifiesto el significado que adquiere el refuerzo de la capacidad de innovación de este tipo de empresas; por ello, el Comité acoge con satisfacción que en el Séptimo Programa marco se hayan reservado 1,3 millardos de euros para la investigación y desarrollo de y para las PYME. Por el momento deberían revisarse y «desburocratizarse» en la medida de lo posible las disposiciones que dificultan la tarea a las PYME; además, las autoridades podrían ayudar a las PYME, mediante «inversores informales» («*business angels*»), a acceder a las posibilidades de financiación. Asimismo, Europa puede inspirarse también en las políticas de fomento de este tipo de otros países.

6. **Aspectos estructurales y condiciones generales**

6.1 *Referencia a otros informes anteriores*. A este respecto, el Comité se remite en primer lugar a las dos Comunicaciones publicadas recientemente por la Comisión ([29]) sobre el tema «Innovación», así como el excelente Informe Aho ([30]). Se remite además a su propio Dictamen ([31])«Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación», que, aunque en su contenido muestra numerosas coincidencias con el presente texto, aborda varios de los temas discutidos de forma mucho más detallada.

6.2 *La innovación es algo más*. Para reforzar y completar los informes mencionados más arriba, el Comité reitera que el progreso y la innovación no dependen exclusivamente de la ciencia y la técnica, sino también de la traducción de estos conocimientos a nuevos y mejores procesos y productos, el desarrollo de modelos de empresa inéditos y la adopción de los métodos de gestión apropiados. se trata, pues, también del espíritu empresarial innovador y de las iniciativas de los empresarios. El progreso y la innovación se fundamentan también en la creación de servicios totalmente nuevos, el perfeccionamiento del sistema sanitario y, en general, en la mejor solución de las cuestiones sociales: ejemplo de ello es el concepto de «flexiguridad», que ha examinado el Comité ([32]).

6.3 *Innovación, la entrada en nuevos territorios*. Innovación, por consiguiente, significa concebir y poner en práctica nuevas técnicas, procedimientos, tipos de organización, modelos de negocio, modelos educativos, etc., que anteriormente no se habían tenido en cuenta. Por ello, en la mayoría de los casos su capacidad de rendimiento sólo puede comprobarse a posteriori en la práctica y en competencia.

6.4 *Elaborar una normativa abierta*. La reglamentación en cambio se elabora sobre la base de los conocimientos disponibles. Por este motivo, es muy importante que el marco reglamentario ofrezca un margen de acción y de maniobra suficiente, es decir, una pluralidad y una variabilidad suficientes, para dar también la oportunidad de llevar a la práctica ideas nuevas insospechadas hasta la fecha y no dejarlas caer a priori en el olvido porque no se ajustan en su configuración a la normativa en vigor. Por lo tanto, en cualquier trabajo de reglamentación habrá que velar por que se incluyan y se regulen todas las cuestiones fundamentales, pero evitando las disposiciones demasiado detalladas. Toda reglamentación excesiva, toda profusión exagerada de normas restrictivas, por muy buenas que sean las intenciones con que se han elaborado, suponen un freno y un obstáculo para la innovación. Por esta razón, el Comité apoya todos los esfuerzos de simplificación de la normativa y su revisión para eliminar todas las disposiciones superfluas, demasiado detalladas o innecesariamente restrictivas. Ello contribuirá también a liberar a los especialistas de tareas burocráticas innecesarias (véase más adelante). Además, los errores de unos cuantos no deben traducirse en un exceso de regulación para todos.

6.5 *Libertad de investigación*. Cabe insistir: la innovación requiere que las empresas disfruten del margen de maniobra suficiente. La libertad de investigación, incluida la ausencia de cortapisas ineficaces, restrictivas o incluso meramente ideológicas ([33]), es una condición fundamental para la ciencia creativa

([26]) DO C 323 de 30.12.2006, p. 1.
([27]) DO C 65 de 17.3.2006.
([28]) DO C 234 de 22.9.2005.
([29]) COM(2006) 502 final de 13.9.2006 «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Poner en práctica el conocimiento: una estrategia amplia de innovación para la UE» y COM(2006) 589 final de 12.10.2006 «Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo — Una Europa abierta a la innovación y moderna».
([30]) EUR 22005 «Creating an Innovative Europe» ISBN 92-79-00964-8.
([31]) DO C 325 de 30.12.2006.
([32]) Por ejemplo «Flexiguridad: el caso de Dinamarca» (DO C 195 de 18.8.2006).
([33]) DO C 65 de 17.3.2006 punto 4.13.2, «Carta», junto con la nota a pie de página.

y los nuevos descubrimientos e inventos, sin perjuicio de los límites que impongan las disposiciones legales relativas a cuestiones éticas y una utilización correcta de las subvenciones otorgadas.

6.6 *Reafirmación del dictamen CESE 1566/2006*. Por lo que respecta a muchos otros puntos de vista importantes, el Comité se remite al dictamen ([34]) mencionado en el punto 5.1 y reitera expresamente las observaciones que allí se formulan. En los puntos 4.7 a 4.11 de dicho dictamen se formulan las siguientes recomendaciones: *Del conocimiento de la naturaleza a los productos, los procedimientos y los servicios innovadores. la movilidad de personal entre universidades y empresas; los sistemas de información a través de Internet accesibles públicamente; agrupación («cluster»); empresas de nueva creación («start-ups»); investigación fundamental; los productos innovadores; contratación pública; propiedad intelectual y necesidad de una patente comunitaria; plazo de divulgación previa que sea inocua para la novedad del invento que se quiere patentar; situación particular de los nuevos Estados miembros*.

6.6.1 Protección de la propiedad intelectual. En este contexto se destaca especialmente una vez más la necesidad de una suficiente protección de la propiedad intelectual ([35]): las inversiones empresariales en investigación, desarrollo e innovación tienen que rentabilizarse, y tanto los costes financieros como los jurídicos y administrativos para la obtención y conservación de los derechos de protección no han de ser una carga — en comparación con los competidores mundiales — para el potencial económico de Europa. Esto revela también la urgente necesidad de una patente comunitaria europea.

7. **El factor humano**

7.1 *Los recursos más valiosos*. En primer lugar, el Comité se remite al dictamen ([36]) que dedicó específicamente a este asunto y ratifica y suscribe las afirmaciones vertidas en el mismo. Como en ocasiones anteriores, el Comité apuntaba en él que el recurso más sensible y valioso en el ámbito del conocimiento y la innovación es el capital humano. Por tanto, la tarea más importante es motivar a los jóvenes con talento para que opten por una formación científica o técnica y ofrecerles una formación de gran calidad.

7.2 *Calidad de las instituciones de formación (véase punto 4)*. Por consiguiente, la cantidad, el equipamiento y la calidad de las instituciones de formación necesarias para ello son una condición determinante para poder cubrir las necesidades de científicos, ingenieros y empresarios de alto nivel. Esto es, debe crearse o mantenerse un número suficiente de universidades, sobre todo técnicas, bien equipadas, atractivas, de calidad, con una plantilla excelente de profesores, y en las que investigación y enseñanza ([37]) estén estrechamente vinculadas. Estos centros deberán poder competir con las mejores universidades de Estados Unidos o de otros terceros países y también deberán disponer de un poder de atracción suficiente para los mejores estudiantes no europeos.

7.3 *Responsabilidad de la sociedad*. La sociedad, representada por la política, asume la responsabilidad de sacar el máximo rendimiento de las inversiones realizadas por ella y por los investigadores con vistas a adquirir un conocimiento, tanto básico como altamente especializado, amplio y complejo. Esta responsabilidad debe plasmarse en la preocupación de ofrecer a los investigadores o ingenieros experimentados unas perspectivas profesionales y posibilidades de desarrollo adecuadas y la posibilidad de fundar una familia, así como una carrera profesional con atractivas salidas y sin estancamientos profesionales o periodos de inactividad. El desempleo, los salarios inadecuados o el subempleo (también debido a unas cargas administrativas excesivas y al trabajo en equipo) de científicos o ingenieros experimentados constituyen un despilfarro económico de las inversiones y desmotiva a los jóvenes más capaces, con la consecuencia de que se deciden a optar por estudios ajenos a la ciencia y la técnica o a emigrar fuera de Europa. También la burocracia excesiva (véase el punto 7.7) da lugar a situaciones de subempleo.

7.4 *Desarrollo de los talentos*. Se trata de ofrecer a todas las personas, y por lo tanto también a todos los empleados de empresas, universidades y centros de investigación, las mejores posibilidades de realización e iniciativa personal, teniendo en cuenta sus talentos, sus capacidades y su creatividad, así como de configurar un contexto social que haga posible fundar una familia y contribuya y promueva esta fuerza creativa. Sin embargo, esto implica también que las personas jóvenes que disfruten de esta formación y de estas ayudas deberán, por su parte, hacer todo lo que esté en su mano para utilizar de la mejor manera posible las capacidades y talentos adquiridos con sentido del deber y del compromiso. Estos son temas muy importantes para la política social, la política de la familia, el estudio de la gestión empresarial y, en general, la cultura de la gestión. A este respecto, se reconoce también la importancia de lograr un buen equilibrio entre vida profesional y vida privada para la creatividad y la productividad ([38]).

7.5 *Identificación y evaluación de los científicos y técnicos más competentes* ([39]). Las capacidades y los rendimientos excepcionales son precisamente los que con más dificultad se inscriben en los esquemas de evaluación preestablecidos, que son igualmente susceptibles de abusos. Es problemática, por ejemplo, la actitud de algunos autores científicos que por lo general se citan mutuamente en las publicaciones, y así crean lo que podría denominarse «cárteles de citas», lo cual les reporta ventajas en una evaluación esquemática. Ni el número de publicaciones, ni de citas o patentes u otros datos de este tipo bastan como criterios de evaluación suficientes o fiables; más importantes son la calidad, el valor innovador y la relevancia. Además, muchas veces sucede precisamente que los conocimientos o descubrimientos más pioneros se conocen, se reconocen, se utilizan o se citan con cierto retraso. Por ello, para valorar la personalidad y el rendimiento, con todas sus características y facetas, la experiencia acumulada y la capacidad de discernimiento de cada uno (sin que ello quiera decir que puedan evitarse totalmente los errores de apreciación), es necesario contar con los representantes más competentes de la especialidad respectiva en la que se hayan obtenido o en la que se esperan obtener los resultados.

([34]) DO C 325 de 30.12.2006.
([35]) A este respecto, véase también Comisario Günter Verheugen, SPEECH/07/236 «Propiedad intelectual: un impulso para la innovación en Europa», 19 de abril de 2007.
([36]) «Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras» (DO C 110 de 30.4.2004).
([37]) En este contexto, podría ser útil una mejor interconexión entre las universidades y los centros de investigación no universitarios, sobre todo para poder tener en cuenta sus equipamientos e infraestructuras en el marco de la vinculación entre investigación y enseñanza.
([38]) Véase FAZ nº 257, 4 de noviembre de 2005, C1.
([39]) A este respecto véase también DO C 110 de 30.4.2004.

7.6 *Participación en los procesos de decisión*. Además, es necesario que especialistas experimentados y los investigadores científicos y técnicos más competentes participen en mayor medida que hasta ahora en los procesos de toma de decisiones y en las actividades administrativas relacionadas con la política de investigación, de empresa y de innovación. La creación del Consejo Europeo de Investigación constituye a este respecto un primer paso muy alentador que el Comité apoya expresamente ([40]). Sin embargo, también para la gestión de los programas de fomento de la investigación y la innovación de la Comunidad (es decir, en particular la Comisión) y de los Estados miembros debe contarse con el suficiente grado de peritaje especializado y conservarlo. En particular, debería abrirse también la participación a los jóvenes investigadores e ingenieros con mejores rendimientos. El fomento de la investigación y la innovación debe estar por encima de las meras tareas administrativas.

7.7 *Aligerar el exceso de tareas ajenas a la investigación*. Investigar, desarrollar e inventar, pero también tratar y transmitir los conocimientos, son labores mentales y profesionales que requieren mucho tiempo, y que exigen también periodos de concentración y reflexión sin perturbaciones. Desde 2000 el Comité ha señalado en numerosas ocasiones ([41]) que en los últimos años el exceso cada vez mayor de trabajo en equipo, las actividades de presentación de solicitudes y de peritaje, la elaboración de informes, es decir, el exceso de burocracia en general, etc., ocupa la mayor parte del tiempo de trabajo de muchos expertos, quitándoselo a sus tareas propias, lo que por consiguiente va también en detrimento del potencial de innovación y la capacidad de rendimiento de los especialistas más competentes. Entretanto esta deriva también ha sido denunciada por los medios de comunicación ([42]). El Comité acoge con satisfacción la intención expresada por la Comisión de abordar este tema y procurar, de común acuerdo con los Estados miembros, aligerar tales cargas administrativas. En este orden de cosas, la exigencia de que los especialistas participen en los procesos decisorios de la política de investigación no es contradictoria con la necesidad de reducir las cargas burocráticas, sino que incluso puede contribuir a lograr este objetivo. Un objetivo concreto debería ser unificar e integrar los múltiples procedimientos de solicitud, elaboración de informes y seguimiento que se exigen a los diferentes donantes, instituciones asociadas y redes, así como a las instancias de control y de peritaje. Ello se traduciría además en un aumento considerable de la transparencia.

7.8 *Fuga de cerebros y movilidad*. La profesión de investigador o de ingeniero requiere necesariamente (véase también el punto 4.1.5) movilidad y flexibilidad. No obstante, estas necesidades no deberían repercutir en las condiciones personales y familiares ni en las prestaciones sociales ([43]). Además, ello no debe dar lugar a una emigración neta de los mejores fuera de Europa. Por consiguiente, las condiciones profesionales en Europa deben ser lo suficientemente atractivas para evitar esta evolución y permitir al menos en su conjunto un balance equilibrado de la movilidad internacional de los investigadores más cualificados. No obstante, en algunos Estados miembros existe también el temor de que en la UE se produzca una fuga de cerebros en una única dirección. Como el Comité ha recomendado en varias ocasiones (véase también el punto 5.7), una parte considerablemente mayor de los recursos disponibles con cargo a los Fondos Estructurales debería consagrarse al desarrollo de la infraestructura científica, a fin de crear en todos los Estados miembros centros de investigación que pudieran funcionar como punto de atracción para los científicos interesados en regresar y al mismo tiempo como socios participantes en diferentes redes.

7.9 *Imagen profesional del empresario*. Un problema particular lo constituye la aplicación de la investigación y el desarrollo en productos y procesos industriales innovadores. No en vano el objetivo de Lisboa pide que dos tercios de las inversiones en investigación y desarrollo sean realizadas por la industria. Por consiguiente, se trata en gran medida también de valorizar la imagen profesional del empresario y — dada su importancia determinante para la innovación, el progreso económico y el bienestar general — de anclarla más profundamente en la sociedad. Por ello, el Comité, en el ejercicio de su misión de puente con la sociedad civil organizada, ha situado el tema «un espíritu de empresa con rostro humano» en el centro de su programa de trabajos futuros. Sólo mediante un espíritu de empresa consciente de su responsabilidad y activo, que pueda desarrollarse de la mejor manera posible, podrán alcanzarse finalmente los objetivos de Lisboa.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([40]) A este respecto véase también DO C 110 de 30.4.2004.

([41]) A este respecto véase también el punto 9.8 del documento DO C 204 de 18.7.2000. En el punto 9.8.2 se señala lo siguiente: «En efecto, todo científico productivo tiene unas posibilidades y un tiempo limitados para entablar y mantener contactos fructíferos con otras personas, grupos, organismos y comisiones sin que se resienta su actividad científica. Unos procedimientos (de solicitud, de peritaje …) demasiado numerosos y costosos privan a la investigación — sobre todo cuando son infructuosos — de los recursos humanos que absorben. Esto es tanto más cierto cuanto que existen múltiples (y, con frecuencia, superpuestos) instrumentos de apoyo y procedimientos de evaluación que se aplican a un mismo proyecto.».

([42]) Por ejemplo, en FAZ nº 60 de 12 de marzo de 2007 «Ein Forscher geht»; e igualmente en FAZ nº 67 de 20 de marzo de 2007, entrevista con Harald Uhlig.

([43]) A este respecto véase también DO C 110 de 30.4.2004.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo»

COM(2006) 744 final

(2007/C 256/05)

El 8 de febrero de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «*Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo*».

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

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 55 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE toma nota del Libro Verde pero duda de que mediante el planteamiento propuesto se pueda lograr un nivel elevado y uniforme de protección de los consumidores en toda la UE. Garantizar tal protección mediante un acervo simplificado, coherente y efectivamente aplicado ha sido un tema recurrente de los dictámenes del CESE sobre la protección de los consumidores, pero en el actual proceso de revisión hay signos de que este objetivo puede ser difícil de lograr. Por consiguiente, la revisión del acervo constituye un verdadero intento de poner en práctica la iniciativa «Legislar mejor». El fundamento y los objetivos de dicha revisión deben ser claros y haberse acordado desde el principio con las partes interesadas.

1.2 Es indispensable que el acervo revisado en materia de consumo se base en una auténtica legitimación democrática así como en un fundamento jurídico y conceptual realmente claro.

1.3 El CESE acogería con particular satisfacción la aplicación de los principios del acervo al entorno digital, que está en fase de rápido crecimiento y mal regulado.

1.4 El CESE considera que la política de protección de los consumidores no sólo forma parte de la estrategia para el mercado interior de la UE sino que constituye asimismo un elemento importante y afirmativo de la ciudadanía. El CESE es partidario de la aplicación de los principios de una mejor reglamentación de la legislación relativa a los consumidores. Cualquier propuesta de establecer normas armonizadas en este ámbito debe apoyarse en una adecuada evaluación de impacto e ir dirigida a la simplificación y aclaración de las normas en vigor.

1.5 Se debería dar prioridad a mejorar las medidas de aplicación de las normas así como a reforzar o, en su caso, instaurar procedimientos sencillos y claros de compensación.

1.6 El Comité anima a la Comisión a tener en cuenta su dictamen de abril de 2006 sobre el «Marco jurídico para la política de los consumidores» ([1]), en el que proponía hacer posible la adopción de medidas de política de protección de los consumidores *per se*, y no como mero subproducto del establecimiento del mercado interior.

1.7 La armonización a escala comunitaria de la legislación en materia de consumo debe tener como principio rector la adopción del nivel de protección mejor y más elevado de los que existen en los distintos Estados miembros. Cualquier «instrumento horizontal» debería basarse en los niveles más altos de protección, mientras que la necesaria «integración vertical» ha de concentrarse en aclarar cuestiones técnicas. Un instrumento horizontal podría sin embargo contener normas plenamente armonizadas en ámbitos específicos — tales como el derecho de retractación y la definición del concepto de consumidor, así como cláusulas abusivas, entrega o derecho de compensación del consumidor — mientras que en otros ámbitos se seguiría aplicando una armonización mínima. Es de desear que este sea, tanto para la Comisión como para los Estados miembros, el planteamiento preferido.

2. **Introducción**

2.1 La Comisión aprobó el tan esperado **Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo** (legislación sobre los derechos de los consumidores) a principios de febrero de 2007. Así concluye lo que la Comisión denomina «fase de diagnóstico» de la revisión. La Comisión desea recabar opiniones sobre las posibilidades de simplificación, modernización y armonización de la legislación comunitaria en materia de protección de los consumidores. Se afirma que analizando los puntos fuertes y débiles de la legislación existente y haciendo las modificaciones oportunas se pueden beneficiar tanto los consumidores como las empresas. La Comisión también considera que este proceso de revisión brinda la oportunidad de alcanzar cierta coherencia entre los distintos Estados miembros y mejorar en general la legislación comunitaria de protección de los consumidores, algunas de cuyas disposiciones tienen ya veinte años, identificando en particular las diferencias entre las distintas normativas y analizando si constituyen barreras del mercado interno que perjudiquen a los consumidores y a las empresas — todo ello sin detrimento del principio de subsidiariedad. Por consiguiente, el presente dictamen se centra en la manera en que se perciben y plantean los temas subyacentes al acervo en materia de consumo. Hasta ahora sólo se han propuesto opciones de cambio.

([1]) DO C 185 de 8 de agosto de 2006.

2.2 Los gastos de consumo representan el 58 % del PIB de la UE, pero siguen en gran parte fragmentados en 27 mercados nacionales. El mercado interior podría ser el mayor del mundo, y la Comisión ha descrito su estrategia como «despertar al gigante que duerme en el Mercado Único, es decir el comercio al por menor» ([2]). La Comisión considera que su política actual en materia de consumo consiste en *velar por un elevado nivel de protección común para todos los consumidores de la UE, independientemente de dónde vivan, adónde viajen o dónde hagan sus compras dentro de la UE, ante los riesgos y las amenazas a su seguridad y a sus intereses económicos* ([3]).

2.3 El objetivo de garantizar la aplicación coherente de un marco común de derechos de los consumidores en toda la UE goza de amplio respaldo. Tal marco garantizaría el reconocimiento de derechos claros y equitativos así como la protección de todos los consumidores, creando al mismo tiempo condiciones iguales para los proveedores de bienes y servicios. En su Libro Verde sobre los derechos de los consumidores, la Comisión reconoce explícitamente que el progreso hacia tal objetivo ha sido lento, incoherente y obstaculizado por una amplia gama de diferentes prioridades y excepciones nacionales. La bienvenida incorporación de nuevos Estados miembros ha complicado aún más la concepción común de la protección de los consumidores. En esta revisión del acervo en materia de consumo la Comisión expone su visión de un proceso que podría proporcionar mayor claridad, coherencia y grado de aplicación de las directivas en vigor. No obstante, muchas asociaciones de consumidores consideran que también plantea cuestiones relativas a la dirección de la política de protección de los consumidores en su conjunto.

2.4 Las directivas incluidas en esta revisión cubren una gama amplia de cuestiones relativas al Derecho contractual de los consumidores, incluida la venta a domicilio, la venta de bienes en régimen de tiempo compartido, los viajes combinados, la venta a distancia, la venta de bienes de consumo y cláusulas contractuales abusivas. Sin embargo, en la revisión no se incluyen todas las directivas sobre protección de los consumidores, por considerarse que algunas de ellas son demasiado recientes o pertenecen a ámbitos que la Comisión está tratando en otros campos. En el Libro Verde se señala que la Directiva sobre régimen de tiempo compartido requiere una revisión urgente y se espera una directiva revisada para dentro de poco. Un nuevo sector importante, que según el Libro Verde debe incluirse en los principios del acervo, es el «entorno» digital, caracterizado por los desafíos globales del comercio electrónico.

2.5 La Comisión ha revisado las directivas mediante:

— un análisis comparativo de su transposición al Derecho nacional;

— el análisis de los comportamientos de los consumidores y empresas;

— la organización de talleres con expertos de los Estados miembros y las partes interesadas en materia de Derecho contractual.

([2]) http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/320&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.
([3]) http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm.

2.6 La terminología bien consolidada que emplean quienes trabajan en cuestiones de protección de los consumidores puede resultar confusa, por lo que consideramos conveniente incluir aquí la explicación de algunos conceptos clave. Se habla de «armonización mínima» cuando una directiva impone una serie de normas mínimas que debe aplicar el Estado miembro. Ello permite a éste establecer normas más estrictas que las recogidas en la directiva. Por «armonización máxima» o «armonización plena» se entiende que los Estados miembros han de aplicar las normas que contiene la directiva, pero sin poder ir más allá (se trata de una armonización mínima y máxima al mismo tiempo). Así, muchas asociaciones de consumidores consideran la armonización plena como sinónimo de un nivel mínimo de protección, mientras que la armonización mínima permite alcanzar un grado de salvaguarda mucho mayor.

2.7 La publicación del Libro Verde marca el fin de la fase exploratoria del proceso de revisión emprendido por la Comisión. La Comisión solicitó opiniones sobre el Libro Verde hasta el 15 de mayo de 2007. La Comisión está ahora analizando las respuestas recibidas, tiene previsto publicar una síntesis de los puntos de vista expresados y decidirá si hay necesidad de un nuevo instrumento legislativo, aunque ello llevará algunos meses. Toda propuesta legislativa irá acompañada de una evaluación de impacto. «*Lo ideal sería que, al término del ejercicio, fuera posible decir a los consumidores de la UE: "Esté donde esté o compre donde compre en la UE, sus derechos básicos son los mismos"*» ([4]).

3. **Síntesis del Libro Verde**

3.1 Con el Libro Verde, la Comisión Europea pretende crear un contexto en el que pueda recabarse la opinión de las partes interesadas acerca del camino a seguir en relación con el acervo en materia de consumo y otras cuestiones específicas. Describe las principales cuestiones como sigue:

— últimos avances del mercado: la mayoría de las directivas que constituyen el acervo no responde a «las necesidades de los mercados actuales, en rápida evolución». A modo de ejemplo se citan las descargas de música y las subastas en línea al igual que la exclusión de los programas informáticos y datos del ámbito de aplicación de la Directiva sobre venta de bienes de consumo;

— fragmentación de las normas: en virtud de las directivas en vigor, los Estados miembros pueden imponer en la esfera nacional un nivel de protección de los consumidores más elevado. En una serie de cuestiones, tales como la duración del período de reflexión, existe falta de coherencia entre las legislaciones nacionales;

— falta de confianza: la mayoría de los consumidores creen que las empresas situadas en otros Estados miembros probablemente respetan menos la legislación sobre protección de los consumidores.

([4]) http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/green-paper_cons_acquis_en.pdf.

3.2 Basándose en actuaciones anteriores, la Comisión Europea esboza a continuación dos posibles estrategias positivas para la revisión del acervo en materia de consumo:

— opción I: el enfoque vertical, consistente en revisar las directivas por separado para, progresivamente, eliminar las incoherencias existentes entre ellas;

— opción II: el enfoque mixto consistiría en identificar y extraer las cuestiones comunes a todas las directivas que forman parte del acervo en materia de consumo con vistas a regularlas de manera sistemática en un «instrumento horizontal». También sería necesario algún ajuste «vertical» de algunas directivas.

3.3 Se menciona asimismo brevemente una tercera estrategia, consistente en la «ausencia de acción legislativa», pero la Comisión afirma que ello no permitiría resolver los problemas que se plantean actualmente sino que, por el contrario, podrían aumentar las divergencias existentes entre los distintos Estados miembros.

3.4 A continuación, se analiza en el Libro Verde el posible ámbito de aplicación del instrumento horizontal. La Comisión sugiere tres opciones.

I. Un instrumento marco, aplicable tanto a las transacciones nacionales como a las transfronterizas, sin perjuicio de las normas sectoriales específicas que seguirían prevaleciendo. A modo de ejemplo, cita el ámbito de los servicios financieros y de los seguros.

II. Un instrumento horizontal que se aplique exclusivamente a los contratos transfronterizos. Esta alternativa podría, por un lado, aumentar la confianza de los consumidores en el comercio transfronterizo de bienes y servicios, pero, por otro, supondría atenerse a varios conjuntos de normas, en función del carácter nacional o transfronterizo de la transacción.

III. Un instrumento horizontal limitado a las compras a distancia, independientemente de su carácter nacional o transfronterizo, que reemplazaría a la Directiva sobre venta a distancia. No obstante, ello podría desembocar en una fragmentación normativa, regulándose de distinto modo las transacciones a distancia y las que se realicen en persona.

3.5 La siguiente cuestión que se aborda en el Libro Verde, el **grado de armonización**, es, para muchos, la cuestión clave para la revisión del acervo en materia de consumo. Actualmente, los Estados miembros pueden imponer niveles de protección más elevados que los previstos en las directivas. Es lo que se denomina «armonización mínima». Los enfoques y prioridades varían considerablemente en función de los Estados miembros, a veces con el resultado de confundir al consumidor y de disuadir a las empresas del comercio transfronterizo. Se mencionan dos opciones al respecto:

1. Legislación revisada y plenamente armonizada. En materias que no se puedan armonizar plenamente se podría prever una cláusula que contemple el reconocimiento mutuo «*de determinados aspectos contemplados en la legislación propuesta, pero no plenamente armonizados*».

2. Legislación revisada sobre la base de una armonización mínima, junto con una cláusula de reconocimiento mutuo o con el principio del país de origen ([5]).

3.6 *Anexo I: la consulta*

La mayor parte del Libro Verde está dedicada a un ejercicio de consulta, detallado y sumamente estructurado, en el que se pide la opinión acerca de multitud de cuestiones relativas a la política general, definición, derecho contractual, principios generales, y enfoque y grado de detalle. La consulta comienza con las tres cuestiones de «política» mencionadas anteriormente:

— el enfoque legislativo general;

— el posible ámbito de aplicación del instrumento horizontal;

— el grado de armonización.

Para cada una de estas cuestiones, la Comisión formula una pregunta clave y sugiere tres o cuatro posibles respuestas. A continuación, se plantean 27 preguntas específicas relativas a las directivas de que se trata. El formato consiste en hacer una breve introducción al tema de que se trate, formular la pregunta principal (por ejemplo, «*¿Hasta qué punto debería aplicarse la disciplina de las prácticas contractuales desleales a las condiciones negociadas de manera individual?*» o «*¿Debería armonizarse la duración de los períodos de reflexión en el acervo en materia de consumo?*)» y proponer luego tres o cuatro posibles opciones de respuesta.

4. **Observaciones generales**

4.1 Desde hace muchos años el CESE viene respaldando, mediante su labor y sus dictámenes, el objetivo fundamental de la política comunitaria en materia de consumo, es decir, el de garantizar a todos un nivel de protección que resulte a la vez elevado, uniforme y coherente. El Comité apoya asimismo el objetivo secundario de dicha política, a saber que los consumidores estén informados y que elijan con conocimiento de causa en un mercado sin barreras. La estructura del Libro Verde hace inevitable que salgan a la luz las tensiones subyacentes a la hora de alcanzar plenamente estos dos objetivos.

([5]) En virtud de la cláusula de reconocimiento mutuo, los Estados miembros conservarían la posibilidad de introducir normas más estrictas sobre protección de los consumidores en sus ordenamientos jurídicos nacionales, pero no estarían autorizados a imponer sus propios requisitos más estrictos a las empresas establecidas en otros Estados miembros de manera que se introdujesen restricciones injustificadas a la libre circulación de mercancías o a la libertad de prestación de servicios. Con arreglo al principio del país de origen, el Estado miembro conservaría la posibilidad de introducir normas más estrictas sobre protección de los consumidores en su ordenamiento jurídico nacional, pero las empresas establecidas en otros Estados miembros sólo tendrían que cumplir las normas aplicables en su país de origen.

4.2 Está ya claro que mantener el acervo en materia de consumo en su forma actual no debería considerarse como una opción a largo plazo. La disparidad legislativa existente entre los distintos Estados miembros; la incoherencia en cuanto a las definiciones; las considerables divergencias a la hora de aplicar y hacer cumplir las distintas reglamentaciones en vigor en materia de consumo; la falta de claridad (o incluso la simple existencia) de los procedimientos para presentar quejas o solicitar compensaciones son todos ellos elementos que obstaculizan en alguna medida la consecución del mercado único.

4.3 También resulta evidente que la Comisión ve en este proceso de revisión la oportunidad de analizar algunos aspectos de la política de consumo considerados hasta ahora como fundamentales y determinar si son compatibles con un mercado único dinámico, especialmente si es competitivo en términos de globalización. Existen, a este respecto, similitudes con otros procesos de revisión emprendidos como resultado de la aplicación de la Agenda de Lisboa. Para algunos, un nivel elevado y uniforme de protección de los consumidores forma parte del modelo social europeo, y *redefinir la política comunitaria en materia de consumo para que contribuya más eficazmente a la consecución de dos objetivos esenciales de la UE — generar crecimiento económico y empleo y tender puentes entre Europa y sus ciudadanos* podría considerarse que pone en entredicho ese concepto ([6]).

4.4 Pese a las dificultades que entraña la tarea, el CESE respalda la revisión del acervo en materia de consumo y los objetivos establecidos por la Comisión, a saber, reducir las barreras existentes en el mercado interior manteniendo paralelamente un elevado nivel de protección de los consumidores. Sin embargo, entiende que dicho esfuerzo no debe limitarse solamente a las ocho directivas objeto de examen, sino que debe abarcar, al menos, las 22 directivas incluidas en la lista elaborada por la Comisión en mayo de 2003.

4.5 El CESE manifiesta su deseo de participar activamente en este debate con vistas a consolidar el mercado interior en beneficio de todas las partes interesadas: consumidores, profesionales, empresas y ciudadanos.

5. **Observaciones específicas**

5.1 En el Libro Verde se plantea una serie de complejas cuestiones relativas a la política, los principios y la legislación en materia de consumo. Los Estados miembros han generado un corpus legislativo en materia de consumo que, pese a basarse a menudo en idénticos principios generales, difiere en cuanto a los detalles y a su aplicación. El amplio y sistemático proceso de consulta descrito en el anexo al Libro Verde refleja esa complejidad. En el marco de dicho proceso de consulta se solicitan respuestas a varios cientos de organizaciones interesadas que desean dar a conocer sus respectivos puntos de vista. No obstante, en el presente dictamen el CESE se pronuncia únicamente sobre las principales cuestiones de política de consumo subyacentes, porque considera que deberá pronunciarse caso por caso sobre cada una de las directivas pendientes de revisión, como ya lo hizo en su dictamen sobre la Directiva relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia [Dictamen INT/334 sobre la Comunicación de la Comisión COM(2006) 514 final, de 21 de septiembre de 2006].

5.2 La prioridad principal debería de ser colmar las deficiencias de las directivas existentes y coordinarlas entre sí.

5.3 En el futuro previsible, probablemente la mayor parte del acervo en materia de consumo se base en una «armonización mínima» junto con una actitud positiva de los Estados miembros para establecer sistemáticamente normas más exigentes en materia de protección de los consumidores. Por razones sociales y económicas de índole diversa (y variable), los Estados miembros preferirán mantener el nivel de protección actual o evolucionar paulatinamente, al ritmo que cada país escoja, hacia otro nivel de protección. Esta postura respeta el principio de subsidiariedad y es mucho más fácil de reconciliar con éste. Pero también reconoce que hay categorías de consumidores en la UE que están desfavorecidas en cuanto a su actual grado de protección o a sus posibilidades de ser indemnizadas, y que en sentido es necesario actuar tanto en la esfera comunitaria como estatal.

5.3.1 Eso no significa que, en un estudio casuístico en ámbitos bien precisos en que prevalece el interés de la realización del mercado interior, no se vaya a considerar la posibilidad de una armonización máxima, siempre que se garantice un nivel más elevado de protección de los consumidores, incluso recurriendo a reglamentos.

5.4 El objetivo declarado de poner las riendas en manos del consumidor — en términos de conocimiento de sus derechos, de su capacidad de emprender acciones legales contra los proveedores y de obtener compensación — no debe considerarse como solución alternativa al establecimiento de una protección clara y proactiva basada en una combinación de legislación comunitaria y nacional. La información es algo muy diferente de la protección. En efecto, en la mayor parte de las transacciones el equilibrio de fuerzas favorece normalmente al proveedor y la mayoría de las normas en materia de consumo están encaminadas a salvaguardar los derechos del comprador.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([6]) Meglena Kuneva, Comisaria Europea de Protección de los Consumidores
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los retrovisores de los tractores agrícolas o forestales de ruedas» — (Versión codificada)

COM(2007) 236 final — 2007/0081 (COD)

(2007/C 256/06)

El 29 de mayo de 2007, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), decidió por 145 votos a favor, 2 votos en contra y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Definición de una política energética para Europa (Estrategia de Lisboa)»

(2007/C 256/07)

El 14 de septiembre de 2006 (confirmado el 26 de octubre de 2006), de conformidad con el artículo 31 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un documento informativo sobre el tema: «*Definición de una política energética para Europa (Estrategia de Lisboa)*».

En el Pleno de los días 14 y 15 de marzo de 2007 se decidió transformar el documento informativo en dictamen de iniciativa (artículo 29.2 del Reglamento Interno).

La Sección Especializada de Transportes, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2007 (ponente: Sra. SIRKEINEN).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 126 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Recomendaciones**

1.1 La energía se ha convertido en una cuestión política central fuertemente vinculada a la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

— La energía condiciona una parte cada vez mayor de la economía europea. Para afrontar los desafíos en materia de política energética que plantean el cambio climático, la seguridad del abastecimiento y la competitividad, la UE debe transformarse en una economía muy eficiente y con bajas emisiones de carbono.

— Para ello es preciso tener un enfoque global y reflexionar en la Unión sobre cómo gestionar la demanda europea de energía, garantizar un suministro de energía con fuentes muy diversificadas, el acceso a las redes y la capacidad de expresarse al unísono en las relaciones exteriores relativas a la energía, entre otras posibles medidas.

— La creación y la adopción de innovaciones que hagan posible esta transformación exige ciertas condiciones y algunas medidas específicas a nivel de la UE, de los Estados miembros, regional y local.

1.2 La Estrategia de Lisboa se centra en lograr más y mejores empleos. Cuando cambian las condiciones del mercado, se pierden algunos puestos de trabajo en el sector de la energía. Al mismo tiempo, nuevas soluciones en materia energética pueden impulsar fuertemente la creación de empleo de alta calidad. La educación y la formación son claves para facilitar esta tarea.

1.2.1 Aparte del empleo, también otros aspectos de la dimensión social de la energía resultan claves en el contexto de Lisboa, en particular un servicio público de alta calidad a precios asequibles. La sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, debe participar activamente en el desarrollo de la política energética.

1.3 El CESE, conjuntamente con los consejos económicos y sociales nacionales, presenta las siguientes recomendaciones sobre política energética en el marco de la Estrategia de Lisboa, «Política energética para una sociedad del conocimiento»:

— Examinar a fondo las políticas energéticas y otras condiciones marco relevantes con respecto a los objetivos de la UE de lograr una economía eficiente con bajas emisiones de carbono.

— Facilitar una mano de obra cualificada y adecuadamente motivada garantizando un sistema educativo de alto nivel.

— Prever una I + D pública suficiente, comparable con la de nuestros principales competidores, y estimular el crecimiento de la financiación de la I + D privada.

— Desarrollar la cooperación internacional en el campo de la tecnología energética, en particular con otros grandes actores. Supervisar sistemáticamente las políticas y medidas en materia de tecnología energética aplicadas por los principales socios y competidores.

— Garantizar la disponibilidad de financiación de riesgos en las fases de desarrollo y puesta en marcha de pymes, así como para inversiones en nuevas tecnologías.

— Garantizar una competencia abierta y saludable en los mercados de la energía para obligar a las empresas a innovar. En el caso de las energías renovables, el acceso a la red puede ser vital para el éxito de la innovación.

— Suprimir los obstáculos a las inversiones necesarias para fomentar el uso de las nuevas tecnologías. Los requisitos de planificación y autorización ralentizan e incluso obstaculizan las inversiones. Para reducir los riesgos de las inversiones, el marco regulador ha de ser predecible y estable.

— Garantizar el acceso de las nuevas tecnologías a la UE y a los mercados globales.

— Garantizar la igualdad de condiciones, por ejemplo, mediante un precio global del CO_2, velando para que no se convierta en una mercancía como las demás, puesto que su reducción real condiciona la supervivencia del planeta.

— Unos objetivos ambiciosos pueden contribuir a desarrollar una posición fuerte de la UE en los mercados globales en materia de eficiencia energética y tecnologías de las energías renovables. No obstante, hay que fijar con cuidado los objetivos y sus plazos, a fin de que haya posibilidades realistas de cumplirlos.

— Para lograr que los resultados tengan una buena relación coste-eficacia, deben elegirse cuidadosamente las medidas de apoyo activo a la innovación entre las siguientes:

  — Financiación de I + D

  — Educación y formación

  — Concienciación pública

  — Mecanismos de fijación de precios, fiscalidad

  — Subvenciones

  — Objetivos y obligaciones vinculantes

  — Regulación y normas vinculantes

  — Normas voluntarias, acuerdos voluntarios

  — Contratación pública

1.4 Con el fin de lograr la necesaria y urgente transformación del sector de la energía, es necesario acelerar el ritmo de la innovación. El Comité pide que se preste especial atención a

— las medidas destinadas a fijar un precio económico adecuado global para las emisiones de carbono,

— incrementar la I + D pública y privada para apoyar nuevas formas de energía junto con la eficiencia energética,

— utilizar la reglamentación (u otras medidas, cuando estas tengan una mejor relación coste-eficacia) para acelerar los avances en la mejora de la eficiencia energética de todo tipo de productos,

— usar la contratación pública de forma mucho más proactiva para lograr normas de eficiencia energética más rigurosas, especialmente en el sector de la construcción.

2. **Introducción**

2.1 El CESE, en colaboración con los consejos económicos y sociales nacionales, va a elaborar un «informe de síntesis» a principios de 2008 sobre la Estrategia de Lisboa para las prioridades en materia de crecimiento y empleo. El presente dictamen sobre política energética forma parte de dicho informe de síntesis. Se ha elaborado en colaboración con los consejos económicos y sociales nacionales, con contribuciones activas, en particular, de los Consejos de Francia, Italia y Malta.

2.2 El presente Dictamen guarda relación con la Sección B: reformas microeconómicas para aumentar el potencial de crecimiento en Europa de las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008. Y, en particular, con las directrices 8 sobre el refuerzo de la competitividad, 12 sobre I + D, 13 sobre innovación y TIC, y 14 sobre la utilización sostenible de los recursos ([1]).

([1]) COM(2005) 141 final, Directrices integradas para el crecimiento y el empleo.

El Consejo Europeo de marzo de 2006

2.3 En las conclusiones de su reunión celebrada en Bruselas los días 23 y 24 de marzo de 2006, el Consejo Europeo «celebra las iniciativas emprendidas por el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo para aumentar la implicación (en la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo) a nivel comunitario, por lo que anima al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones a proseguir su trabajo y solicita que se le presenten informes sucintos en apoyo de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo a principios de 2008» (punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia).

2.4 El Consejo Europeo señala que «el contexto europeo actual se caracteriza por la intensificación de la competencia extranjera, el envejecimiento de la población, la elevación de los precios de la energía y la necesidad de garantizar la seguridad energética» (punto 7 de las Conclusiones de la Presidencia). Asimismo, «confirma que las directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008) siguen siendo válidas. Dentro de ese marco, conviene en unos ámbitos específicos de actuación prioritaria relativos a la inversión en conocimientos e innovación, potencial empresarial, en particular de las PYME, y empleo para las categorías prioritarias; así como la definición de la nueva política energética de Europa» (punto 16).

2.5 Sobre la cuestión de la energía, el Consejo Europeo observa que Europa se enfrenta a una serie de retos en el ámbito de la energía: la dificultad de la actual situación de los mercados de petróleo y de gas, la creciente dependencia de las importaciones y la escasa diversificación conseguida hasta el momento, el aumento y la volatilidad de los precios de la energía, la demanda mundial cada vez mayor de energía, los riesgos de seguridad que afectan a los países productores y de tránsito y a las rutas de transporte, las amenazas crecientes del cambio climático, la lentitud de los avances en materia de eficiencia energética y empleo de energías renovables, la necesidad de mayor transparencia en los mercados de la energía y de una mayor integración e interconexión de los mercados energéticos nacionales, habiendo llegado prácticamente a su conclusión la liberalización del mercado de la energía (julio de 2007), la insuficiente coordinación entre interlocutores en el ámbito de la energía, al tiempo que se requieren grandes inversiones para infraestructuras energéticas (punto 43).

2.6 En respuesta a los mencionados retos y tomando como base el Libro Verde de la Comisión titulado «Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura», el Consejo Europeo abogó por una Política Energética para Europa que tenga por objeto la eficacia de la política comunitaria, la coherencia entre los Estados miembros y la compatibilidad entre las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de las diversas políticas comunitarias, y que cumpla de modo equilibrado los tres objetivos de seguridad del abastecimiento, competitividad y sostenibilidad medioambiental (punto 44).

2.7 El Consejo Europeo subrayó que, para conseguir esta coherencia de la política tanto interior como exterior de la UE, la política energética deberá satisfacer las demandas de múltiples ámbitos de actuación. Esta estrategia, como parte de una estrategia de crecimiento y en el contexto de unos mercados abiertos y competitivos, promueve la inversión, el desarrollo tecnológico y el comercio interior y exterior. Guarda estrechos vínculos con la política de medio ambiente y tiene fuertes lazos con la política de empleo, la política regional y, en especial, con la política de transportes. Por lo demás, cobran cada vez mayor importancia los aspectos de política exterior y de desarrollo en el fomento de los objetivos de política energética con otros países (punto 45).

2.8 La Política Energética para Europa (PEE) debería basarse en perspectivas comunes sobre la oferta y la demanda a largo plazo y en una evaluación objetiva y transparente de las ventajas e inconvenientes de todas las fuentes de energía, además de contribuir de manera equilibrada a sus tres objetivos principales: (Puntos 46 + 47).

— Aumentar la seguridad del suministro.

— Velar por la competitividad de las economías europeas y por un suministro energético asequible en beneficio de las empresas y de los consumidores, dentro de un marco regulador estable.

— Fomentar la sostenibilidad del medio ambiente.

2.9 A efectos del cumplimiento de estos objetivos principales, la política energética para Europa debería:

— garantizar la transparencia y la no discriminación en los mercados;

— ser compatible con las normas de competencia;

— ser compatible con las obligaciones de servicio público;

— respetar plenamente la soberanía de los Estados miembros sobre las fuentes primarias de energía y la elección de la combinación de fuentes de energía.

El «paquete energético» 2007

2.10 La Comisión va a presentar una Revisión Estratégica del Sector de la Energía con carácter periódico, a partir de 2007. El 10 de enero de 2007 la Comisión publicó su primera Revisión y una Comunicación al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo titulada «Una política energética para Europa» — el «paquete energético».

2.11 El punto de partida de la Comisión para una política energética europea es triple: luchar contra el cambio climático, fomentar el crecimiento y el empleo, y limitar la vulnerabilidad exterior de la UE ante las importaciones de gas y petróleo.

2.12 La Comisión presenta como objetivo energético principal para Europa que la UE deberá reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % en 2020. El objetivo de la UE ha de verse en el contexto de la necesidad de acción internacional de las naciones industrializadas con respecto al cambio climático. Cuando exista este compromiso, la UE deberá hacer más. El fin debería ser, por consiguiente, aumentar el objetivo a una reducción del 30 % en 2020 y de entre un 60 % y un 80 % para 2050.

2.13 La preocupación no es sólo sobre el cambio climático, sino también sobre la seguridad del suministro energético de Europa, la economía y el bienestar de sus ciudadanos. La Comisión considera que logrando este objetivo también puede limitarse la creciente exposición de la UE a una mayor volatilidad y a precios más elevados del petróleo y del gas, hacer más competitivo el mercado de la energía de la UE y estimular la tecnología y el empleo.

2.14 En términos específicos en materia de energía, cumplir este objetivo general con respecto a los gases de efecto invernadero exigirá a la UE reducir la cantidad de CO_2 procedente de su consumo energético en al menos un 20 %, y probablemente más, en los próximos trece años. Ello significará que la UE deberá ejercer un liderazgo global para catalizar una nueva revolución industrial.

2.15 Para lograr este objetivo, la Comisión también propone concentrarse en una serie de medidas relacionadas con la energía: mejorar la eficiencia energética; aumentar el porcentaje de las energías renovables en el conjunto de las energías, así como nuevas medidas para garantizar que los beneficios del mercado interior de la energía alcancen a todos; reforzar la solidaridad entre los Estados miembros, con una visión a más largo plazo del desarrollo de las tecnologías energéticas, concentrándose nuevamente en la protección y en la seguridad frente a las radiaciones nucleares, y haciendo esfuerzos decididos por parte de la UE para «hablar con una sola voz» con sus socios internacionales, incluidos los productores de energía, los importadores de energía y los países en desarrollo.

2.16 La Revisión incluye un plan de acción en materia energética de diez puntos, con un calendario de medidas. Con el plan de acción se presenta un primer paquete de medidas concretas, que incluyen:

— un informe sobre la aplicación por los Estados miembros del mercado interior del gas y la electricidad, así como los resultados de una encuesta sobre la situación de la competencia en estos dos sectores;

— un plan de interconexiones prioritarias en las redes de gas y electricidad de los Estados miembros, de modo que se haga realidad una red europea;

— propuestas destinadas a fomentar la generación sostenible de energía a partir de combustibles fósiles;

— una hoja de ruta y otras iniciativas para fomentar las energías renovables, en particular los biocarburantes para el transporte;

— un análisis de la situación de la energía nuclear en Europa;

— una ficha de trabajo para un futuro plan estratégico de tecnologías energéticas a escala europea.

2.17 El Plan de acción sobre eficiencia energética adoptado por la Comisión el 19 de octubre de 2006 también forma parte del plan de acción. La Comunicación de la Comisión «*Limiting Climate Change to 2º — Policy Options for the EU and the world for 2020 and beyond*» (Limitar el cambio climático a 2º — Opciones políticas para la UE y el mundo para 2020 y después) y la Revisión estratégica se complementan y refuerzan mutuamente.

2.18 El Consejo Europeo suscribió plenamente las propuestas de la Comisión en la cumbre de primavera celebrada los días 8 y 9 de marzo de 2007. La Comisión procederá a elaborar propuestas legislativas detalladas y otras propuestas relevantes de acuerdo con las Conclusiones de la cumbre. En una segunda Revisión Estratégica del Sector de la Energía que se efectuará dentro de dos años se informará sobre los progresos realizados, puesto que los Jefes de Estado o de Gobierno se han comprometido a debatir periódicamente las cuestiones relativas a la energía.

Dictámenes anteriores del Comité Económico y Social Europeo sobre la política energética

2.19 El CESE elaboró durante su mandato 2002-2006 varios dictámenes sobre cuestiones de política energética, en particular sobre las características y el papel de las distintas fuentes y tecnologías energéticas. En su Pleno de septiembre de 2006, el CESE aprobó finalmente un Dictamen exploratorio, basado en gran medida en estos dictámenes anteriores, sobre «*El aprovisionamiento energético de la UE: estrategia para una combinación energética óptima*» ([2]). En este Dictamen se abarcaron muchas de las cuestiones planteadas por el Consejo Europeo en marzo de 2006. Las principales conclusiones del Dictamen fueron las siguientes:

2.20 El CESE consideró que Europa necesita establecer el objetivo estratégico de una combinación energética diversificada que cumpla los criterios de la optimización económica, la seguridad del abastecimiento y la política climática. Todas las fuentes y tecnologías energéticas presentan, respecto de dichos objetivos, ventajas e inconvenientes que han de tenerse en cuenta de manera abierta y equilibrada.

2.21 El uso cada vez mayor de fuentes de energía renovables ofrece un potencial que debe aprovecharse. Pero incluso si se alcanzara el objetivo del 20 % de energías renovables en 2020, no se consideraba probable que las energías renovables puedan sustituir por completo a las fuentes de energía tradicionales en un futuro inmediato.

2.22 Todas las opciones han de mantenerse abiertas. Las hipótesis para la UE-25 a las que se hace referencia en el Dictamen apoyan claramente esta conclusión. Ni siquiera la hipótesis basada en los supuestos del mayor incremento posible de la eficiencia energética y el aumento de las energías renovables permitía considerar obsoleta a ninguna de las tecnologías energéticas sin una repercusión negativa en el medio ambiente o la economía.

2.23 La actual combinación energética debería desarrollarse mediante estrategias políticas conducentes a una menor dependencia externa y a la disponibilidad en Europa de más fuentes que no produzcan emisiones, teniendo en cuenta que los operadores del mercado toman decisiones de inversión en diversas tecnologías.

([2]) DO C 318 de 23.12.2006, p. 185.

2.24 El CESE recomendó desarrollar una estrategia para una combinación energética óptima. En este contexto, es importante aclarar las funciones de la UE, los Estados miembros, las autoridades independientes y los agentes del mercado.

Se propuso que la estrategia para alcanzar una combinación energética óptima debería constar de los siguientes aspectos:

— Eficiencia energética, incluida la producción combinada de calefacción y energía

— Fuentes de energía renovables, incluido el uso de biocarburantes para el transporte

— Eficiencia energética en los transportes

— Una seguridad nuclear aún mejor y una solución a la cuestión del combustible gastado

— Tecnologías de carbón limpias y preparación para volver a hacer un mayor uso de las reservas de carbón de la UE

— Fomento de las inversiones en terminales de gas natural licuado

— El marco adecuado para realizar inversiones suficientes en la producción y transmisión de energía

— Que la UE hable con una sola voz como uno de los agentes más poderosos del panorama internacional

— Evaluación del impacto de las medidas de política climática y medioambiental presentes y futuras sobre los demás objetivos de la política energética

— Una solución global para las políticas climáticas posteriores a Kyoto, con la participación como mínimo de todos los grandes emisores

— Mayores esfuerzos en materia de I + D y apoyo de la UE a la I + D en energía, tanto a corto como a largo plazo.

3. El CESE comenta la política energética para Europa en el contexto de la Estrategia de Lisboa

3.1 La energía es una necesidad en la sociedad moderna. Para satisfacer nuestras necesidades en materia de alimentos, calefacción en los climas fríos, alumbrado, transporte, productos y bienes de consumo, así como — actualmente cada vez más — telecomunicaciones y procesamiento de la información, necesitamos un suministro energético garantizado. No obstante, puede y debe cambiarse la manera en que satisfacemos estas necesidades. Frente a los actuales retos, y en particular el del cambio climático, necesitamos un cambio paradigmático urgente en favor de una economía de la energía de alta eficiencia y bajo consumo de carbono.

3.2 La energía está fuertemente vinculada a la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Para lograr los objetivos de Lisboa necesitamos suficiente energía a precios asequibles y competitivos. Al mismo tiempo, nuevas soluciones energéticas, sobre todo si tienen éxito en los mercados globales, pueden impulsar fuertemente la competitividad europea y la creación de empleo de alta calidad.

3.3 Los objetivos generales de la política energética — competitividad, seguridad del suministro y sostenibilidad — son y siguen siendo válidos. El grave desafío que plantea el cambio climático exige frenar el crecimiento de la demanda energética mediante una eficiencia energética mucho mayor y un fuerte aumento de los porcentajes correspondientes a las energías renovables y a otras tecnologías energéticas con bajas emisiones de carbono, como podría ser en el futuro la captación y el almacenamiento del carbono. La seguridad del suministro energético también se favorece con una mayor eficiencia energética, así como por la diversificación de las fuentes y con una única voz de la UE en las relaciones exteriores. Ha de potenciarse la competitividad mediante un mercado abierto con una competencia justa y que funcione correctamente, incluido el acceso a las redes, garantizando al mismo tiempo un servicio público de alta calidad.

3.4 Crear más y mejor empleo es un objetivo central de la Estrategia de Lisboa. Como la competencia en los mercados requiere por lo general una mayor productividad, también las empresas que operan en el mercado de la energía han de ser más eficientes. Cuando se pierden empleos en el sector de la energía, es necesario apoyar debidamente a los trabajadores afectados. Al mismo tiempo, pueden mantenerse y aumentarse los puestos de trabajo en aquellos sectores que utilizan la energía. En particular, el fomento de una mayor eficiencia energética y de las energías renovables y otras tecnologías en desarrollo creará muchos puesto de trabajo, sobre todo de alta calidad.

3.4.1 Debe prestarse la debida atención a la dimensión social de la política energética en el marco de Lisboa. Abarca las cuestiones del empleo y los puestos de trabajo, así como la disponibilidad de la energía para todos a precios asequibles, esto es, un servicio público de alta calidad. La sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, ha de participar activamente en el desarrollo de la política energética.

3.5 El CESE ha presentado en dictámenes recientes sus puntos de vista detallados sobre los principales problemas en materia de política energética, y en su momento elaborará dictámenes sobre las propuestas legislativas y otras propuestas detalladas que deberá presentar la Comisión tomando como base las conclusiones del Consejo Europeo relativas al «paquete energético».

3.6 A fin de evitar duplicidades en el trabajo y ofrecer un valor añadido óptimo al debate energético, en el presente Dictamen el CESE se centra en la relación entre la política energética y la visión de Europa como una sociedad del conocimiento, subyacente a la Estrategia de Lisboa. En este Dictamen comentamos las cuestiones contenidas en el «paquete energético» en relación con las innovaciones.

El papel de la tecnología y la innovación para afrontar los retos de este siglo en materia de energía

3.7 El marco lo establecen objetivos y medidas de carácter político, pero la tecnología y otras innovaciones, como el cambio de comportamiento, resultan claves para un progreso real. Esto es así en lo que se refiere a una mayor eficiencia energética, tanto en la conversión como en el consumo. La innovación puede desempeñar un papel importante para reducir la dependencia de fuentes energéticas externas permitiendo la diversificación de la combinación de energías. Sin duda es necesaria la innovación para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante el desarrollo y la utilización de fuentes de energía renovables, carbón limpio y otros combustibles fósiles, así como una energía nuclear segura.

3.8 La innovación implica renovación en un sentido amplio. Se trata de desarrollar y generalizar la aplicación de nuevas ideas, generando con ellas un valor económico. Incluye la innovación tecnológica, así como una nueva gestión y otras soluciones organizativas. Tiene lugar en la industria, pero también en los servicios y en el sector público. La investigación es a menudo, pero sin duda no siempre, la fuente de innovación. En este contexto el Comité se remite también a su Dictamen sobre el tema «Necesidades de la investigación con vistas a un abastecimiento energético seguro y sostenible» ([3]).

3.8.1 Las tecnologías de la energía, tales como una combustión más eficaz, aerogeneradores, paneles solares, o futuras células de combustible, tecnología del hidrógeno y fusión están en el punto de mira. Igualmente importantes son las tecnologías de acompañamiento, como el desarrollo de materiales o la meteorología, que permite una optimización eficaz mediante mejores previsiones.

3.8.2 La gama de tecnologías relevantes para una utilización más eficiente de la energía es casi ilimitada; mejor aislamiento, electrodomésticos de bajo consumo, materiales más ligeros, mejor planificación de los productos y procesos industriales, maquinaria más eficiente. En este contexto, es importante el papel que desempeñan las industrias con un alto consumo energético: si no hacen frente a la demanda mediante inversiones y conocimientos especializados, la innovación en gran parte de la tecnología que fomenta la eficiencia energética para la industria se paralizará en la UE.

3.8.3 Las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen grandes posibilidades. Aplicadas en la producción, conversión y distribución de energía, las TIC pueden, como en cualquier proceso, proporcionar una mayor eficiencia y productividad. Lo mismo puede decirse de la protección y la seguridad en el funcionamiento, en particular de las redes de transmisión. Las tecnologías de la información y la comunicación ayudan a los usuarios y consumidores a controlar su consumo energético. Un ejemplo que aportaría numerosos beneficios podría consistir en reducir el consumo en períodos de punta facilitando la reacción inmediata de los usuarios ante las diferencias de precio. En un contexto más amplio, el uso de TIC podría, por ejemplo, sustituir las necesidades en materia de transporte por el teletrabajo y la videoconferencia.

3.8.4 También necesitamos nuevas formas — innovaciones — de funcionamiento y gestión de la energía y de los sistemas con ella relacionados. El objetivo consiste en garantizar servicios de alta calidad a un precio asequible. Pueden ponerse como ejemplos la gestión del funcionamiento de sistemas seguros de producción y transmisión, así como el mantenimiento y funcionamiento del mercado (intercambios), la gestión de los picos de consumo y la adaptación a la luz solar. Por último, pero no por ello menos importante, una logística eficiente puede contribuir mucho tanto en lo que se refiere a la demanda energética como a una mejor gestión de los combustibles.

3.8.5 También es necesario innovar en los comportamientos. El consumidor es el protagonista fundamental — cada uno de nosotros puede consumir la energía de manera más inteligente, lo que requiere nuevas ideas y un mayor conocimiento. Existe el gran reto de concienciar mejor y facilitar una información adecuada a los consumidores para orientar las opciones. La ordenación regional y urbana, así como las soluciones arquitectónicas y los requisitos en materia de construcción, pueden contribuir mucho a orientar las opciones de los ciudadanos con respecto a la energía; con este fin, deberían fomentarse campañas de información oficial que insten a un consumo energético eficiente y al ahorro energético.

3.9 Es necesario encontrar soluciones radicalmente nuevas a los problemas, y se requiere un cambio urgente. Una transformación radical lleva tiempo, y, por lo tanto, es importante comenzar y asignar recursos inmediatamente. Mientras tanto, deberían utilizarse ampliamente las mejores tecnologías existentes, por ejemplo para reducir el consumo energético de los hogares.

3.10 Para lograr una buena relación coste-eficacia de la innovación y las inversiones, debería evaluarse cuantitativamente esta relación para las tecnologías utilizadas en fases anteriores. Un ejemplo importante es el coste de distintas tecnologías utilizadas para evitar la emisión de una tonelada de CO_2 — por ejemplo, los aerogeneradores son mucho más caros que el aislamiento térmico de las viviendas.

Condiciones y medidas políticas para impulsar la innovación

3.11 La creación y adopción de innovaciones exigen ciertas condiciones y algunas medidas políticas específicas, tanto a nivel local y regional como nacional y de la UE. Puesto que la UE aspira a convertirse en líder mundial de la eficiencia energética y de las tecnologías de bajas emisiones de carbono, es muy importante examinar a fondo las políticas energéticas y otras condiciones marco relevantes ante este objetivo.

3.12 El primer requisito para que la innovación tenga éxito es una mano de obra cualificada y altamente motivada, apoyada por un sistema educativo de alta calidad. El desarrollo de nuevas tecnologías requiere suficiente I + D, así como la financiación de riesgos en las fases de desarrollo y creación de las PYME. Una competencia sana y abierta obliga a las empresas a innovar. Es necesario el acceso a los mercados, también a nivel global. En el caso de las energías renovables, el acceso a las redes puede ser crucial para que la innovación tenga éxito. El marco regulador ha de diseñarse para potenciar la innovación, por ejemplo mediante recompensas específicas a los innovadores (por ejemplo, el ETE no recompensa a aquellos que han actuado anticipadamente para reducir las emisiones). El exceso de regulación perjudica a la innovación.

3.12.1 Hacen falta inversiones para lograr que se utilicen las nuevas tecnologías. Las empresas han de ser rentables para poder invertir. Lo mismo puede decirse de las inversiones para una mayor eficiencia energética, aun cuando el período en que se recupera la inversión pueda ser corto. El negocio de la energía ha sido muy rentable en los últimos años, pero las inversiones siguen siendo escasas. Es sabido que los requisitos y permisos de planificación y autorización ralentizan e incluso obstaculizan las inversiones. Para reducir los riesgos de la inversión, el marco regulador ha de ser predecible y estable. Puesto que las inversiones en infraestructuras energéticas a menudo se rentabilizan a largo plazo, sería beneficiosa la posibilidad de utilizar ciertos tipos de contratos a largo plazo.

([3]) DO C 241 de 7.10.2002, p. 13.

3.12.2 Para que una empresa invierta en el desarrollo o la utilización de nuevas tecnologías, ha de poder rentabilizar su inversión en unos mercados lo suficientemente grandes. En la mayoría de los casos, los mercados nacionales no son lo bastante grandes para que esto suceda — un mayor acceso a los mercados globales es un requisito previo para realizar la inversión. Igualmente importante es la demanda global y la igualdad de condiciones. Las medidas unilaterales por parte de la UE no crean demanda en ningún otro lugar, aunque puede crearse con el tiempo. Por ejemplo, poner un precio a las emisiones del CO_2 puede ser un incentivo importante, pero tendría que ser una medida global.

3.12.3 Debería seguir desarrollándose y fortaleciéndose la sólida posición de la UE en los mercados globales de las tecnologías eficientes desde el punto de vista energético y de las energías renovables. Las ambiciones de la UE de estar en la vanguardia de las políticas para luchar contra el cambio climático estableciendo objetivos ambiciosos, así como de la eficiencia energética y en la utilización de energías renovables pueden apoyar este objetivo. Sin embargo, esto no funciona de manera automática. Han de establecerse cuidadosamente objetivos y plazos, de modo que existan posibilidades realistas de cumplirlos; de lo contrario, el resultado puede consistir exclusivamente en unos costes adicionales y la posible pérdida de empleo. Por ejemplo, las tecnologías relevantes han de desarrollarse a tiempo para estar disponibles dentro de los plazos fijados. También han de tenerse en cuenta los ciclos de inversión en los distintos sectores.

3.12.4 Parece que la UE está haciendo hincapié en la interferencia en el mercado como medio para fomentar la innovación, lo cual puede no ser lo suficientemente eficaz. Los EE.UU y algunos otros países confían más en la financiación pública de la I + D. Europa debe aumentar tanto la financiación pública como la financiación privada de I + D en energía. Debería desarrollarse la cooperación tecnológica con los otros grandes socios, y supervisarse sistemáticamente sus políticas y acciones. También es necesaria una cooperación mucho mayor entre los Estados miembros y deben coordinarse mejor los esfuerzos nacionales y comunitarios, sin eliminar la competencia. Es necesario fomentar una cooperación más estrecha entre la investigación pública y las empresas, tanto en la planificación como en la ejecución de las agendas de investigación, a fin de garantizar que los esfuerzos investigadores conduzcan a la innovación. El IET propuesto podría desempeñar un papel en este sentido.

3.13 A fin de apoyar activamente la innovación, puede ser necesaria una combinación de instrumentos. Distintas fases de desarrollo y diferentes situaciones del mercado requieren distintas medidas para ser eficaces. En relación con las medidas necesarias para convertirlas en innovaciones exitosas en el mercado, las tecnologías pueden agruparse, por ejemplo, en tres categorías:

1) Lejos del mercado, en la fase de I + D: En estos casos es necesario un apoyo específico a la I + D y a la demostración. No basta con recurrir a los precios, como, por ejemplo, fijando un precio para las emisiones de CO_2.

2) Cerca del mercado, una tecnología que funciona pero que resulta todavía demasiado cara para los mercados: Fijar un precio para las emisiones de CO_2 puede ser el incentivo adecuado, al igual que un apoyo especial para garantizar un rápido crecimiento de la demanda y, por consiguiente, elevados volúmenes de producción.

3) Un buen producto en el mercado, pero con escasa demanda (pueden encontrarse ejemplos en las tecnologías para la eficiencia energética): La cuestión clave es la concienciación, que puede apoyarse con proyectos de auditoría energética y similares.

3.14 Se dispone de una amplia gama de medidas e instrumentos a nivel de la UE, nacional y regional. La elección de medidas para objetivos determinados ha de hacerse con sumo cuidado para que los resultados tengan una buena relación coste-eficacia. Debería evaluarse de manera crítica la rapidez de acción para evitar el derroche de recursos y las consecuencias no deseadas. Deberían aplicarse lo antes posible medidas que sirvan claramente para lograr objetivos directos e indirectos («no regrets measures», medidas para no arrepentirse). Antes deberían estudiarse cuidadosamente medidas más complicadas, por lo general nuevos tipos de medidas, tales como formas de fijar un precio de mercado para el CO_2. A fin de evitar complicaciones, deberían evitarse los efectos secundarios inesperados y las medidas múltiples con soluciones poco eficaces para lograr un objetivo. A la hora de elegir las medidas, es importante tomar en consideración el funcionamiento eficiente del mercado interior — hasta ahora no siempre ha sido así.

3.14.1 Financiación de la I + D: En este contexto el Comité se remite, en particular, a su Dictamen sobre el tema «La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa)», INT/325. La UE en su conjunto está claramente a la zaga de los EE.UU y de otros competidores importantes. El 7º Programa Marco de I + D asigna un total de aproximadamente 4 000 millones de euros a lo largo de siete años a la energía (exceptuando la construcción del ITER), mientras que la Ley de la Energía de los EE.UU propone 4 400 millones de dólares en el presupuesto federal sólo para 2007 y prevé aumentar este importe en el futuro. Además de aumentar los fondos públicos destinados a la I + D en materia de energía, también deberían existir incentivos para asignar más recursos privados para este fin, y fomentar al mismo tiempo la cooperación entre los países de la UE.

3.14.2 Educación y formación: Además de los esfuerzos destinados a aumentar la calidad de la educación y la formación en Europa, la energía ha de convertirse en una opción profesional atractiva con perspectivas positivas para los jóvenes. Como las tecnologías cambian a un ritmo cada vez más rápido, es esencial la formación permanente.

3.14.3 Concienciación pública: Cambiar el comportamiento de todos y cada unos de nosotros para favorecer un uso más inteligente de la energía representa un gran desafío. Las escuelas y las campañas tienen un papel que desempeñar. La educación de los futuros ciudadanos en esta materia podría empezar ya en la escuela primaria, porque los niños son muy receptivos al futuro del planeta y están deseando hacer algo positivo. En los ámbitos profesionales y en las empresas, la auditoría energética basada, por ejemplo, en acuerdos voluntarios ha dado buenos resultados.

3.14.4 Mecanismos de fijación de precios, fiscalidad: Si están bien establecidos, los precios pueden apoyar la innovación de manera eficaz orientando las opciones de los consumidores. Unos precios más elevados no son muy eficaces como instrumento para reducir el consumo energético en general — es bien sabido que la elasticidad de los precios de la energía es por lo general escasa.

3.14.5 Subvenciones: Unas subvenciones bien diseñadas pueden orientar las opciones de manera eficaz. En el primer tramo de las curvas de aprendizaje a menudo hacen falta subvenciones para contrarrestar unos riesgos que sin ellas serían demasiado altos. A fin de no distorsionar la competencia, pueden utilizarse exclusivamente en el marco de las normas comunitarias vigentes, esto es, para corregir las deficiencias del mercado. Las subvenciones han de estar limitadas en el tiempo y suprimirse gradualmente. A fin de potenciar la eficiencia energética, deben desarrollarse incentivos adecuados para ayudar a compensar los costes adicionales iniciales directos de los aparatos de consumo energético eficiente que a menudo se rentabilizan a corto plazo.

3.14.6 Objetivos y obligaciones políticos: Indican la dirección de desarrollo deseada. Igual de importantes para las decisiones en materia de inversión son los instrumentos políticos concretos aplicados para alcanzar los objetivos. A la hora de fijar objetivos ha de tenerse en cuenta que normalmente ciertos sectores de la economía ganan, mientras que otros pierden, y unos objetivos demasiado ambiciosos pueden causar más daños que beneficios. En la actualidad parece existir una tendencia a establecer objetivos generales y, además, subobjetivos relacionados con el mismo objetivo, como, por ejemplo, la reducción de las emisiones de CO_2 y, para lograrlo, objetivos de aumento del consumo de energías renovables. Esto puede conducir a soluciones que distan de ser óptimas para alcanzar el objetivo general. Ambos objetivos y, en particular, los instrumentos escogidos, requieren evaluaciones de impacto detalladas, como acuerdos con la industria en Alemania y Finlandia.

3.14.7 Comercio de emisiones, certificados verdes/blancos: Estos instrumentos son eficaces y llevan a alcanzar los objetivos fijados si se diseñan correctamente. Sin embargo, los costes son difíciles de calcular de antemano y pueden variar enormemente. Cuanto mayor sea el mercado para el comercio de derechos o certificados y el número de participantes en el mismo, tanto mejor. Si se aplica a las empresas que compiten en un mercado global, el sistema tendría que ser global para no distorsionar la competencia.

3.14.8 Regulación o normas vinculantes: Una regulación cuidadosamente planificada puede fomentar la innovación. En particular, la regulación puede ser una manera eficaz de deshacerse de las tecnologías obsoletas. También puede estimular la innovación para imponer la eficiencia energética en los productos fijando objetivos ambiciosos a medio plazo con el fin de aumentar los niveles de eficiencia. No obstante, el riesgo de perjudicar la innovación está siempre presente. En cualquier caso, debe garantizarse que la regulación no cree barreras de mercado.

3.14.9 Normas voluntarias, acuerdos voluntarios, certificación: Son instrumentos de política que favorecen la innovación. Puede que no siempre lleven a cumplir sus objetivos precisos, pero facilitan grandes avances en la innovación, prácticamente sin riesgos ni efectos colaterales negativos.

3.14.10 Contratación pública: La contratación pública puede desempeñar un papel importante para fomentar la innovación energética. Deberían desarrollarse y difundirse ampliamente métodos destinados a este efecto. Normalmente, una contratación «más verde» exige el uso del análisis del ciclo de vida, y para este y otros nuevos métodos a menudo las autoridades requieren una mayor formación. Las normas comunitarias sobre contratación pública, que han de respetarse, prevén una contratación «más ecológica», al exigir las soluciones más avanzadas.

3.14.11 Con el fin de lograr la necesaria y urgente transformación del sector de la energía, es necesario acelerar el ritmo de la innovación. El Comité pide que se preste especial atención a

— las medidas destinadas a fijar un precio económico adecuado global para las emisiones de carbono,

— incrementar la I + D pública y privada para apoyar nuevas formas de energía junto con la eficiencia energética,

— utilizar la reglamentación (u otras medidas, cuando estas tengan una mejor relación coste-eficacia) para acelerar los avances en la mejora de la eficiencia energética de todo tipo de productos,

— usar la contratación pública de forma mucho más proactiva para lograr normas de eficiencia energética más rigurosas, especialmente en el sector de la construcción.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

— **«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario comunitario» (versión codificada)**

— **«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 881/2004 por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea»**

— **«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2004/49/CE sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios»**

COM(2006) 783 final — 2006/0273 (COD)

COM(2006) 785 final — 2006/0274 (COD)

COM(2006) 784 final — 2006/0272 (COD)

(2007/C 256/08)

El 16 de enero de 2007, de conformidad con los artículos 71 y 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2007 (ponente: Sr. CONFALONIERI).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Las propuestas:

— de modificación del Reglamento (CE) nº 881/2004 por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea,

— de modificación de la Directiva 2004/49/CE sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios,

— de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario comunitario,

parecen responder a la voluntad de facilitar el acceso de los operadores al sistema ferroviario europeo.

Dichas propuestas:

— simplifican los procedimientos de certificación del material rodante en el sistema interoperable,

— uniformizan una gran parte de las verificaciones que se llevan a cabo a nivel nacional en relación con el material rodante, los procesos de mantenimiento y los operadores que se ocupan de la circulación y el mantenimiento,

— crean un sistema de comparación completo entre las normativas nacionales de certificación, incluso para los elementos no incluidos en las ETI (especificaciones técnicas de interoperabilidad).

1.2 El CESE está de acuerdo con el objetivo de simplificar el procedimiento de entrada en servicio.

1.3 El CESE considera que estas simplificaciones incrementarán el uso del sistema ferroviario europeo, con lo que se desplazarán cuotas de demanda de los otros modos de transporte, se contribuirá a la mejora del medio ambiente y se utilizarán las fuentes de energía propugnadas por los planes energéticos de la UE.

1.4 El CESE recomienda que el proceso de aplicación posterior de las normas europeas de interoperabilidad y la subdivisión de los controles de certificación entre organismos nacionales y comunitarios no comporten riesgos para la seguridad.

1.5 En particular, el CESE recomienda que se gestionen con atención los límites de competencia entre los organismos que introduce el nuevo sistema.

1.6 El CESE considera que, para los vagones de mercancías y de pasajeros que entren en servicio después de la entrada en vigor de la Directiva examinada, será suficiente una autorización única de entrada en servicio expedida por un Estado miembro de la Comunidad. El nuevo Reglamento de la Agencia Europea permitirá a los operadores ferroviarios, gestores de infraestructuras, poseedores de vagones y, sobre todo, a los organismos nacionales de certificación:

— una mayor rapidez en las certificaciones,

— disminuir el número de verificaciones eliminando las repeticiones nacionales para las normas comunes,

— poder operar en un marco normativo unívoco y con la posibilidad de utilizar las indicaciones técnicas de la Agencia.

1.7 Cabe señalar que con su acción futura la Agencia se configura como órgano director para la creación del sistema ferroviario europeo (formato de la red de AVE, de los corredores RTE y, en el futuro, del resto de redes nacionales), a través de la coordinación y ampliación del sistema ERTMS (*European Railway Traffic Management System*), la publicación del sistema de comparación de las normativas nacionales y el apoyo técnico a los organismos nacionales de certificación.

1.8 El aumento gradual del papel de la Agencia europea como organismo de dirección y control del proceso de interoperabilidad ferroviaria y de la evolución tecnológica traerá consigo simultáneamente cambios parciales en las funciones de los organismos nacionales de certificación.

1.9 Se pide a la Comisión que estudie la conveniencia de crear un registro europeo de los obstáculos a la seguridad de la circulación común compartido por los Estados miembros, con el fin de establecer una base de conocimientos mediante parámetros comunes.

1.10 El efecto deseado es la creación de un mercado europeo para el material rodante, las actividades de mantenimiento de los sistemas y del material rodante y los recursos humanos para la gestión de los servicios de transporte.

1.11 Esto brindará una oportunidad única a los constructores europeos de material rodante, sobre todo si las opciones técnicas de las ETI son tales que conservan la posibilidad de mantener un número adecuado de constructores al objeto de garantizar un mercado europeo competitivo para el material rodante (y el mantenimiento).

1.12 El CESE recomienda que, en relación con el material rodante que haya empezado a utilizarse antes de la entrada en vigor de la Directiva examinada y no tenga la declaración «CE» de verificación, la aplicación de la Directiva relativa a la seguridad ferroviaria no penalice, desde el punto de vista administrativo, a los operadores ferroviarios.

1.13 El CESE considera que debería preverse la existencia de organismos nacionales de certificación en los países del SEE (Sistema Estadístico Europeo).

1.14 Se ha de prever que en el análisis de las excepciones a las ETI, desde el punto de vista del equilibrio económico del proyecto, se examine atentamente el impacto de la cofinanciación comunitaria para la viabilidad económica del propio proyecto.

1.15 Se considera que el análisis de las excepciones no ha de hacerse para cada ETI por separado sino para el conjunto del sistema de las ETI.

1.16 Se considera conveniente recomendar el actual régimen lingüístico en la publicación de las ETI a cargo de la Agencia.

Se considera que las valoraciones y dictámenes de la Agencia deben exigirse para toda intervención de construcción o renovación, aunque no esté financiada por la Comunidad Europea, al objeto de orientar tanto las intervenciones nacionales como las comunitarias hacia el sistema de seguridad europeo.

1.17 Se considera que debe ampliarse a todo sujeto interesado la posibilidad de solicitar dictámenes a la Agencia europea, incluso en confrontación con las valoraciones de los organismos nacionales de certificación. En particular se debería garantizar el acceso a las empresas ferroviarias comunitarias y a las organizaciones de trabajadores del sector.

2. **Motivaciones y observaciones**

2.1 *Principales elementos y contexto general de la propuesta*

2.1.1 El establecimiento gradual de un espacio ferroviario europeo sin fronteras exige una acción de reglamentación técnica para las cuestiones relacionadas con la seguridad, la gestión y los procedimientos de acceso al sistema.

2.1.2 La Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, la 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, y la 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativas al desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, establecen la apertura gradual de los derechos de acceso a la infraestructura comunitaria para cualquier empresa ferroviaria comunitaria que disponga de un permiso expedido por un Estado miembro y desee prestar servicios de transporte de mercancías en un nuevo marco de referencia.

2.1.3 El doble objetivo de la seguridad y la interoperabilidad requiere tareas técnicas que deben ser gestionadas por un organismo especializado. Para este fin se creó precisamente la Agencia Ferroviaria Europea para la seguridad y la interoperabilidad.

2.1.4 Los principales objetivos de la Agencia son los siguientes:

— promover el establecimiento de un espacio ferroviario europeo, contribuir a la reactivación del sector y mejorar la seguridad;

— desarrollo de indicadores, objetivos y métodos comunes de seguridad;

— facilitar procedimientos para expedir certificados de seguridad a las empresas ferroviarias;

— garantizar la máxima transparencia posible y una difusión eficaz de la información;

— dar continuidad a las actividades y a la evolución de las ETI en un marco técnico permanente;

— potenciar la interoperabilidad de la red transeuropea aprobando nuevos proyectos de inversión respaldados por la Comunidad, respetando el objetivo de la interoperabilidad;

— respaldar la creación de un sistema de certificación para los talleres de mantenimiento;

— suministrar el apoyo técnico necesario para garantizar las competencias profesionales necesarias de los conductores de trenes a nivel europeo;

— suministrar apoyo técnico al establecimiento de un sistema de registro para el reconocimiento de la idoneidad del material rodante para su uso en condiciones especificadas;

— asegurar la máxima transparencia y la igualdad de acceso de todas las partes interesadas a la información pertinente;

— fomentar la promoción de la innovación en materia de seguridad e interoperabilidad ferroviarias.

2.1.5 Actualmente se considera que los procedimientos nacionales de homologación de locomotoras constituyen una de las principales barreras a la creación de nuevas empresas ferroviarias en el sector del transporte de mercancías y un obstáculo importante para la interoperabilidad del sistema ferroviario europeo.

2.1.6 Dado que ningún Estado miembro puede decidir de forma autónoma que la autorización para la entrada en servicio que él mismo expide tenga validez en otros Estados miembros, es necesaria una iniciativa comunitaria para armonizar y simplificar los procedimientos nacionales y permitir un recurso más sistemático al principio del reconocimiento mutuo.

2.1.7 Además, en el ámbito del programa legislativo de simplificación, la Comisión tiene la intención de consolidar y refundir las directivas sobre interoperabilidad ferroviaria, al objeto de establecer una reglamentación única para el sistema ferroviario europeo.

2.1.8 Las presentes propuestas permitirán mejorar la competitividad en el ámbito del transporte al facilitar una disminución de los costes en el sector ferroviario.

2.2 *Agencia Ferroviaria Europea*

2.2.1 La Agencia facilitará el procedimiento de certificación del material rodante existente proporcionando un documento de referencia que permita establecer una correspondencia entre las normas nacionales.

2.2.2 La Agencia evaluará las solicitudes de financiación comunitaria para proyectos de infraestructura y material rodante al objeto de verificar su «interoperabilidad».

2.2.3 La Agencia deberá evaluar las relaciones entre poseedores de vagones y empresas ferroviarias (antiguo acuerdo RIV — Acuerdo entre empresas ferroviarias para el intercambio y utilización de vagones), en particular en lo que se refiere al mantenimiento, y formular recomendaciones a la Comisión sobre su regulación.

2.2.4 La Agencia deberá formular recomendaciones sobre los criterios comunes para la definición de las competencias profesionales y la evaluación del personal dedicado a actividades de gestión y mantenimiento.

2.2.5 La Agencia desempeñará el papel de autoridad competente para el proyecto ERTMS.

2.3 *Interoperabilidad*

2.3.1 La propuesta pretende simplificar y modernizar el marco normativo en Europa. En este contexto, propone la consolidación y refundición de las actuales directivas relativas a la interoperabilidad ferroviaria.

2.3.2 Valiéndose de sus diez años de experiencia aplicando las directivas sobre interoperabilidad, la Comisión propone también varias mejoras en la parte técnica del marco normativo.

2.4 *Seguridad de los ferrocarriles europeos*

2.4.1 La modificación del artículo 14 de la Directiva sobre seguridad ferroviaria especifica qué parte de una autorización debe ser objeto de reconocimiento mutuo y qué parte está estrechamente ligada a la compatibilidad del vehículo de que se trate con la infraestructura correspondiente.

2.4.2 Como consecuencia de las modificaciones de la normativa:

— cada vez que entre un vehículo en servicio será necesario determinar claramente un «responsable» de su mantenimiento;

— la empresa ferroviaria deberá demostrar que los vagones que utiliza funcionan y se mantienen de conformidad con las normas vigentes;

— las empresas ferroviarias deberán poder exponer el sistema y los procedimientos que hayan establecido para garantizar que la utilización de vagones de poseedores diversos no comprometa la seguridad ferroviaria;

— la Agencia deberá evaluar los procedimientos establecidos por las empresas ferroviarias para gestionar sus relaciones con los poseedores de los vagones.

3. **Observaciones generales**

3.1 *Agencia Ferroviaria Europea*

3.1.1 Las características propias del sistema ferroviario son tales que todos los elementos contribuyen a la seguridad del sistema.

3.1.2 Si bien el ámbito de acción de la Agencia va desde el sistema de interoperabilidad hasta la seguridad, con el tiempo su responsabilidad se ampliará a todos los elementos del sistema.

3.1.3 Cabe pensar que al final del proceso habrá un solo sistema comunitario y una sola Agencia ferroviaria.

3.1.4 La fase de comparación entre las distintas normativas debe considerarse como uno de los pasos necesarios en esta dirección.

3.1.5 Es necesario evaluar el impacto diverso que las opciones relativas a las ETI y los nuevos procedimientos de certificación tendrán en los distintos Estados miembros, los gestores de las infraestructuras, las empresas ferroviarias y los poseedores de los vagones, así como en los usuarios del sistema.

3.1.6 Debe tenerse en cuenta la salvaguardia del equilibrio económico de las diversas redes nacionales y de los operadores de este mercado, particularmente en la fase de armonización de las normas técnicas y los procedimientos de certificación.

3.1.7 Debería atribuirse a la Agencia la tarea de orientar las opciones tecnológicas para una red abierta a la interoperabilidad, ahora y en el futuro, y no solamente a través de incentivos financieros.

3.1.8 Debería tenerse en cuenta que, según las disposiciones de la propuesta de Directiva sobre la interoperabilidad, las responsabilidades de la Agencia se ampliarán a toda la red ferroviaria comunitaria.

3.2 *Interoperabilidad*

3.2.1 La propuesta de Directiva simplifica las ETI relativas al sistema AVE y al sistema tradicional, cuando sean comparables.

3.2.2 La propuesta de Directiva amplía el ámbito de las ETI más allá de la red AVE y de los corredores RTE (Red Transeuropea de Transportes) para cubrir todas las redes nacionales, con ciertas excepciones.

3.2.3 Esta ampliación representa un giro en la política de desarrollo tecnológico del sistema ferroviario europeo hacia una sola red europea. El impacto económico y estratégico resultante es superior al indicado en la exposición de motivos.

3.2.4 La responsabilidad de las decisiones sobre el tipo de ETI que habrá que aplicar a los nuevos proyectos y a las renovaciones importantes de las infraestructuras existentes recaerá en gran medida en la Comunidad.

3.2.5 Las decisiones comunitarias sobre la definición de las ETI y sobre su evolución respecto de la situación actual en cada Estado miembro tendrán un impacto económico importante en la planificación de la inversión tecnológica e infraestructural en los distintos Estados miembros.

3.2.6 Parece necesaria una evaluación económica del impacto de las nuevas ETI en cada uno de los Estados miembros, evaluación que servirá de base para valorar la oportunidad de su adopción.

3.2.7 Esta evaluación debería ser llevada a cabo diferentemente según se trate de ETI con un impacto en la inversión pública de los Estados miembros o de ETI con un impacto en las inversiones de las empresas ferroviarias y de los operadores privados.

3.2.8 La ampliación del ámbito de las ETI a toda la red ferroviaria europea, con las excepciones necesarias, implica también un nuevo sistema de relaciones entre la Agencia Ferroviaria Europea y los organismos de certificación de los Estados miembros.

3.2.9 En relación con estos últimos, cabe pensar que sus esfuerzos se centrarán más en las actividades de certificación en favor de empresas y operadores que en la gestión de la evolución de las normas tecnológicas.

3.2.10 La modificación de la Directiva relativa a la seguridad representa una de las modificaciones técnicas dirigidas a lograr el objetivo de facilitar la circulación del material rodante interoperable.

3.2.11 Simultáneamente se introduce una nueva figura, a saber, la del «poseedor» de vagones ferroviarios.

3.2.12 La organización del proceso de certificación de material rodante es tal que la valoración de éste se llevará a cabo por organismos diferentes en función de los diversos aspectos técnicos.

3.2.13 Los aspectos incluidos en las ETI serán certificados por uno cualquiera de los organismos nacionales de certificación.

3.2.14 Los aspectos nacionales complementarios serán controlados por el organismo nacional de certificación de la red de que se trate. El organismo nacional de certificación tomará nota de las certificaciones «comunitarias», verificará las que son específicamente nacionales y expedirá el documento de seguridad. Tendrá también la facultad de rechazar la solicitud de certificación, por lo que seguirá siendo responsable de la coherencia de todos los elementos certificados.

3.2.15 En cuanto al resultado de la solicitud de certificación, la Agencia Ferroviaria Europea actuará como organismo independiente de recurso.

3.2.16 Salvo las arriba formuladas (sobre la interoperabilidad y la Agencia Ferroviaria Europea), el Comité no tiene más observaciones generales que añadir.

4. **Observaciones particulares**

4.1 *Agencia Ferroviaria Europea*

4.1.1 Artículo 8 bis: La Agencia elaborará y mantendrá al día un documento de comparación y equivalencia entre las normativas nacionales para cada parámetro (punto 2). Asimismo, la Agencia podrá emitir dictámenes técnicos únicamente en las siguientes materias:

— equivalencia de normas técnicas

— solicitudes de información complementaria

— motivación de una denegación de autorización

La acción de la Agencia sería más eficaz si dichos dictámenes fuesen vinculantes y pudieran ser solicitados también por las partes interesadas: gestores de las infraestructuras, empresas ferroviarias y poseedores de material rodante.

4.1.2 Artículo 15: el ámbito de actuación de la Agencia debería ampliarse a todos los proyectos de renovación, rehabilitación o construcción que afecten a las infraestructuras sometidas a las ETI, tanto actuales como futuras.

4.1.3 Artículo 16 bis: es necesario dar a la Agencia parámetros de valoración para elegir entre un sistema de certificación «voluntario u obligatorio», sobre la base de:

— niveles de seguridad

— claridad en las relaciones entre empresas

— transparencia del mercado y regulación

Deberá examinarse si el sistema de certificación tendrá o no un impacto — y cómo será este impacto — en las empresas ferroviarias poseedoras de vagones.

4.1.4 Artículo 18: se debería señalar que la Agencia, en la elaboración de los modelos de formulario para la solicitud de matriculación, ha de procurar limitar al máximo las especificaciones no incluidas en las partes comunes.

4.1.5 Artículo 21 ter: la delegación de tareas parece completa en relación con los fines de la Agencia. No se preserva el principio de subsidiariedad.

4.2 *Interoperabilidad*

4.2.1 Artículo 1: si se prevé la ampliación de las ETI al Espacio Económico Europeo, deberá preverse simultáneamente el reconocimiento de los organismos nacionales de certificación.

4.2.2 Artículo 6: la libertad otorgada a la Agencia en relación con el régimen lingüístico para la publicación de los anexos técnicos de las ETI no corresponde a la idea de un acceso fácil y equitativo a la normativa comunitaria relativa a la interoperabilidad.

4.2.3 Artículo 7: el concepto de excepción parece particularmente amplio sobre todo en las motivaciones de carácter económico, sin prever la influencia de las financiaciones comunitarias en el análisis de viabilidad económica. Sería mejor aplicar el sistema de excepciones al conjunto de las ETI del proyecto examinado en lugar de optar por excepciones para cada ETI por separado.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas»

COM(2006) 852 final — 2006/0278 (COD)

(2007/C 256/09)

El 19 de enero de 2007, de conformidad con los artículos 71 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2007 (ponente: Krzysztof OSTROWSKI).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 136 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Posición del CESE**

1.1 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, cuyo objetivo estratégico es armonizar la legislación comunitaria en este ámbito. Gracias a ella deberán mejorar las condiciones de seguridad en el transporte terrestre de mercancías peligrosas.

1.2 La propuesta actualiza las cuatro directivas vigentes y las cuatro decisiones de la Comisión que regulan el transporte de mercancías peligrosas, integrándolas en un instrumento legislativo único y extendiendo el ámbito de aplicación de la legislación comunitaria al transporte por vía navegable (además del transporte por carretera y por ferrocarril).

1.3 El Comité comparte el punto de vista de la Comisión consistente en que, si no se adopta una legislación comunitaria única que abarque a todos los modos de transporte terrestre (por carretera, por ferrocarril y por vía navegable), resulta difícil hablar de la creación de unas condiciones lo más seguras posible para el transporte de mercancías peligrosas.

1.4 El Comité comparte la afirmación de la Comisión de que la armonización de la legislación vigente en el ámbito del transporte de mercancías peligrosas por carretera y por ferrocarril, sin modificar de manera fundamental las disposiciones actuales y aprovechando la ocasión para extender el ámbito de la legislación comunitaria al transporte por vía navegable, representa una simplificación considerable de la legislación y los procedimientos administrativos, tanto para las autoridades públicas como para los agentes privados.

1.5 La cobertura de los tres modos de transporte terrestre por un único acto legislativo y la posibilidad de que los anexos de la directiva se refieran simplemente a los convenios y acuerdos internacionales relativos al transporte de mercancías peligrosas (que no se incluirían en la directiva, como sucede actualmente), representa una reducción importante del volumen del acervo comunitario.

1.6 El Comité considera que la forma jurídica propuesta para las nuevas normas, esto es, la elección de una directiva, constituye una buena solución. No obstante, teniendo en cuenta la amplia gama de excepciones y libertades previstas en este ámbito para los Estados miembros, el Comité insta a todos ellos a cooperar lo más estrechamente posible con la Comisión en esta materia, para que la armonización de la legislación se produzca realmente.

1.7 El Comité señala que, habida cuenta del carácter detallado de las disposiciones contenidas en el proyecto en relación con las especificaciones técnicas relativas al transporte de mercancías peligrosas y con la tipología de estas últimas, sólo puede referirse a las cuestiones más generales de la propuesta.

1.8 El Comité acoge favorablemente la información facilitada por la Comisión donde señala que el contenido de la propuesta se ha visto fuertemente influenciado por las opiniones de los Estados miembros y de las partes interesadas, que son las federaciones profesionales que representan a las empresas que operan en el transporte de mercancías peligrosas, y que en el proceso de consulta se ha intentado adoptar en la medida de lo posible una posición común.

1.9 El Comité acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión vaya a seguir estando asistida por un comité de reglamentación especial encargado de los asuntos relacionados con el transporte de mercancías peligrosas, que prestará su ayuda en los procedimientos de comitología.

1.10 También se muestra satisfecho por que, gracias a la posibilidad que se les ofrece de participar en las reuniones del comité de reglamentación, las federaciones profesionales hayan podido dar a conocer sus puntos de vista durante todo el proceso de elaboración de la propuesta, y de que también se haya consultado a los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y se haya mantenido informado al Parlamento Europeo.

1.11 El Comité valora positivamente que también se haya consultado a la Comisión central para la navegación por el Rhin, habida cuenta de que el transporte de mercancías peligrosas por este río representa alrededor del 80 % del transporte de este tipo de mercancías en Europa.

1.12 El Comité también toma nota de las informaciones facilitadas por la Comisión en las que explica que en 2004-2005 consultores externos realizaron una evaluación de este ámbito de acción política denominada «Evaluación de la política de la UE relativa al transporte de mercancías peligrosas desde 1994», que en ella se confirmó la pertinencia del planteamiento presentado en la propuesta y que, además, una clara mayoría de las personas que respondieron en las consultas públicas se pronunciaron a favor de la política propuesta por la Comisión.

1.13 En relación con la asunción por los Estados miembros de la carga que hasta ahora asumía la Comunidad consistente en traducir y publicar, en caso necesario, los anexos técnicos de la Directiva, el Comité considera que sería muy deseable que la Comisión concediese una ayuda financiera para la realización de estas traducciones por los países.

1.14 En vista de lo arriba expuesto, el Comité está convencido de que es conveniente apoyar la propuesta presentada, que ha sido elaborada por expertos de alto nivel en materia de transporte interior de mercancías peligrosas procedentes de los distintos Estados miembros.

1.15 El Comité, no obstante, desearía señalar algunas cuestiones que considera deben precisarse más o aclararse: se trata de la ausencia de definición de la propia expresión «mercancías peligrosas» a los efectos de la directiva; del derecho otorgado a los Estados miembros de prohibir, únicamente por motivos distintos de la seguridad durante el transporte, el transporte de mercancías peligrosas en el interior de sus territorios, así como de la falta total de información en los anexos III.2 y III.3.

Las observaciones del Comité sobre estas cuestiones se presentarán en la parte relativa a las «Observaciones particulares».

2. **Principales elementos de la propuesta**

2.1 El transporte terrestre de mercancías peligrosas (sustancias químicas, productos de limpieza, gasolina, explosivos, municiones para armas de pequeño calibre, aerosoles, materiales radiactivos, pesticidas, etc.) conlleva un riesgo importante de accidente. Esta constatación es válida para todos los modos de transporte, ya sea por carretera, ferrocarril o vía navegable. Representa un peligro para la salud y la vida, no sólo de las personas que participan en el transporte de estas mercancías, sino también para muchos habitantes de las ciudades y las zonas rurales.

2.2 Ya se han adoptado medidas para garantizar que el transporte de este tipo de mercancías se realice en las mejores condiciones de seguridad posibles. Actualmente, el transporte internacional de mercancías peligrosas está regulado por convenios y acuerdos internacionales que tienen como base las recomendaciones de las Naciones Unidas (ONU). Para garantizar la seguridad del transporte de mercancías peligrosas, así como la circulación libre y multimodal de los servicios internacionales de transporte, las Naciones Unidas han creado y mantienen al día el documento «Recomendaciones de las Naciones Unidas relativas al transporte de mercancías peligrosas — Reglamentación Modelo».

2.3 La importancia de regular el transporte de mercancías peligrosas no sólo se deriva de las características específicas de estas mercancías, sino también de los volúmenes transportados. El volumen total de mercancías peligrosas transportadas en la UE ya asciende a 110 000 millones de toneladas/km anuales, lo que representa un 8 % del total de mercancías transportadas en la UE. El 58 % de este transporte se realiza por carretera, el 25 % por ferrocarril y el 17 % por vía navegable. Se observa una tendencia a aumentar, con la excepción del transporte por ferrocarril.

2.4 En Europa, las disposiciones de los acuerdos internacionales en el sector del transporte terrestre se han aplicado mediante tres instrumentos:

a) El ADR, o Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera, celebrado en Ginebra el 30 de septiembre de 1957, con modificaciones posteriores;

b) El RID, o Reglamento sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por ferrocarril que figura en el apéndice C del Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril (COTIF), ultimado en Vilnius el 3 de junio de 1999, con modificaciones posteriores;

c) El ADN, o Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vía navegable, celebrado en Ginebra el 26 de mayo de 2000, con modificaciones posteriores.

2.5 No obstante, la legislación comunitaria en materia de transporte interior de mercancías peligrosas se aplica exclusivamente al transporte por carretera y por ferrocarril. En estos dos modos de transporte la legislación ya garantiza un alto nivel de seguridad, la libre prestación de servicios de transporte y la libre circulación de los medios de transporte dentro del territorio de la UE. El Derecho comunitario contiene cuatro actos legislativos que regulan este ámbito: A saber,

a) La Directiva 94/55/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1994, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera;

b) La Directiva 96/49/CE del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril;

c) La Directiva 96/35/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa a la designación y a la cualificación profesional de consejeros de seguridad para el transporte por carretera, por ferrocarril o por vía navegable de mercancías peligrosas;

d) La Directiva 2000/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2000, relativa a los requisitos mínimos aplicables al examen de los consejeros de seguridad para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril o por vía navegable.

2.6 No existen, sin embargo, normas europeas que regulen el transporte de mercancías peligrosas por vía navegable. En el transporte de mercancías peligrosas por vía navegable existen, efectivamente, dos sistemas de normas reguladoras del transporte por el Rhin y el Danubio (ADN-R y ADN-D). No obstante, son normas regionales. Además, existen reglamentaciones nacionales que se aplican al transporte nacional. La ausencia de reglamentación en este ámbito se explica, entre otras cosas, porque no se ha firmado el ADN. La propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al transporte de mercancías peligrosas por buques de navegación interior presentada por la Comisión en 1997 no fue adoptada y se retiró en 2004.

2.7 No obstante, el Acuerdo relativo al transporte interior se encuentra actualmente en proceso de ratificación y se espera que entre en vigor, a más tardar, en 2009. Teniendo en cuenta todo esto, el Comité está de acuerdo con la afirmación de la Comisión de que resulta lógico incluir el transporte por vía navegable en la legislación comunitaria, aunque sólo sea por motivos de armonización. En este contexto se presenta una oportunidad para actualizar y armonizar la normativa vigente. Además, no debería permitirse la creación de dos sistemas jurídicos diferentes: uno para el transporte internacional y otro para el transporte nacional. Otro motivo para la modificación es que la legislación comunitaria vigente en materia de transporte de mercancías peligrosas es bastante compleja. Los actos legislativos relativos a los distintos modos de transporte contienen ciertas incoherencias, y algunas de sus disposiciones son obsoletas, o pronto lo serán. Por ejemplo, en la actualidad pueden considerarse superfluas dos directivas, dado que sus disposiciones se han incorporado al ADR, al RID y al ADN. Existe además un problema de carácter técnico, relacionado con la actual estructura de las directivas vigentes. Así, cada dos años, con motivo de cada modificación de los convenios y acuerdos internacionales, las directivas obligan a traducir íntegramente los voluminosos anexos técnicos. Esto resulta muy difícil y costoso de realizar.

2.8 Según la información facilitada por la Comisión, si no se hace nada al respecto no sólo no desaparecerán los citados problemas, sino que podrían agravarse. La complejidad actual de las normas se incrementará con toda probabilidad aún más con los cambios que se introduzcan en los convenios y acuerdos internacionales; se mantendrán normas obsoletas, que provocarán la confusión de los usuarios, y también aumentará el riesgo de incumplimiento de las normas vinculantes. Las normas comunitarias, en lugar de resultar más cómodas para los usuarios, pueden resultar totalmente incómodas. Con el uso creciente de los conceptos multimodales, la coexistencia de normas diferentes para los distintos modos de transporte generará todavía más problemas prácticos cotidianos relacionados con el transporte, incrementando innecesariamente los costes. La existencia de distintas normas que regulan la actividad internacional y nacional dificulta el crecimiento de dicha actividad, que de lo contrario sería en muchos casos el modo de transporte preferido, como muestran los datos estadísticos.

2.9 Por este motivo se propone la adopción de la nueva directiva, que actualiza las cuatro directivas vigentes y las cuatro decisiones de la Comisión que regulan el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, integrándolas en un instrumento legislativo único (los tres modos de transporte interior pasan a ser objeto de un solo acto jurídico) y extendiendo el ámbito de aplicación de la reglamentación comunitaria también al transporte por vía navegable.

2.10 La nueva directiva derogaría las Directivas vigentes 94/55/CE y 96/49/CE sobre transporte de mercancías peligrosas, en sus versiones modificadas, así como las Directivas 96/35/CE y 2000/18/CE sobre los consejeros de seguridad para el transporte de mercancías peligrosas, y las Decisiones 2005/263/CE y 2005/180/CE de la Comisión, en sus versiones modificadas, sobre excepciones nacionales respecto de las Directivas 94/55/CE y 96/49/CE. Cabe añadir que las disposiciones de las Directivas 96/35/CE y 2000/18/CE están actualmente incluidas en los anexos de las Directivas 94/55/CE y 96/49/CE, circunstancia que las convierte en superfluas por lo que respecta al transporte por carretera y ferrocarril.

2.11 La propuesta incorpora al Derecho comunitario las normas que rigen actualmente el transporte internacional y extiende su aplicación al transporte nacional. La propuesta supone una simplificación sustancial del Derecho comunitario en el ámbito del transporte de mercancías peligrosas, a pesar de que extiende el ámbito de aplicación de la normativa.

2.12 La propuesta también pretende trasladar las actividades de traducción y publicación de los anexos técnicos de la directiva desde la Comunidad (de hecho, desde la Comisión) a los Estados miembros, según proceda. Una de las causas principales de esta medida es que las traducciones efectuadas a nivel comunitario no siempre eran de la mejor calidad y, de hecho, los Estados miembros se veían obligados a realizar sus propias traducciones, o, eventualmente, a introducir correcciones. Estos anexos se actualizan cada dos años. En este contexto, la Comisión deberá conceder una ayuda financiera para las traducciones efectuadas a nivel nacional. Sin embargo, la Comisión está convencida de que el ahorro que supondrá para la Comunidad dejar de traducir y publicar esos documentos compensará sobradamente las ayudas que puedan destinarse a los Estados miembros por ese concepto.

2.13 La propuesta pretende establecer un sistema en virtud del cual los anexos de la directiva contendrían simplemente una referencia a los acuerdos internacionales sobre transporte de mercancías peligrosas, en lugar de incluir su texto completo, como sucede actualmente. Se prevé que esta medida logrará reducir el volumen del acervo comunitario en 2 000 páginas aproximadamente.

2.14 La simplificación de la legislación comunitaria facilitaría su incorporación al derecho nacional. Las actuaciones de las autoridades encargadas de hacer cumplir la normativa, incluidas sus labores de información, se verían simplificadas y resultarían más eficaces gracias a la armonización de las normas que rigen el transporte de mercancías peligrosas.

2.15 También se facilitarían los procedimientos administrativos que deben seguir todos los participantes en el transporte de mercancías peligrosas, desde el expedidor hasta el destinatario.

2.16 Las reglas armonizadas simplificarían también la documentación de las operaciones de transporte y los vehículos, así como la formación de las personas que participan en ellas y la tarea de los consejeros de seguridad para mercancías peligrosas.

2.17 La propuesta figura en el Programa permanente de la Comisión para la actualización y la simplificación del acervo comunitario y en su Programa legislativo y de trabajo.

3. **Observaciones particulares**

El Comité señala en lo que sigue algunas cuestiones sobre las cuales tiene ciertas reservas:

3.1 En primer lugar: en el apartado correspondiente a las definiciones de la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas» se precisa la acepción dada a distintos términos o expresiones (como, por ejemplo, ADR, RID, ADN, vehículo, vagón, buque) en el sentido de esta Directiva. Sin embargo, no se facilita información sobre qué se entiende por la noción misma de «mercancías peligrosas». No cabe duda de que esto puede resultar difícil si se tiene en cuenta la cantidad de mercancías existentes y el progreso técnico, que hace que esta lista se amplíe continuamente. El Comité considera, no obstante, que el texto debería contener información sobre lo que se entiende por «mercancías peligrosas» a efectos de esta directiva.

3.2 En segundo lugar: el proyecto de directiva reconoce a los Estados miembros el derecho de regular o prohibir, *únicamente* por motivos distintos de la seguridad durante el transporte, el transporte de determinadas mercancías peligrosas en el interior de sus territorios. Aunque entiende las premisas que han conducido a reconocer a los Estados miembros este derecho de reglamentación y prohibición del transporte de mercancías peligrosas, el Comité no comprende las bases en que se apoya el reconocimiento del derecho a actuar «únicamente por motivos distintos de la seguridad durante el transporte». El Comité considera que en el caso de la propuesta que se examina, cuyo fin es aumentar la seguridad del transporte de mercancías peligrosas, el enunciado implica que un Estado miembro no podrá prohibir el transporte de mercancías peligrosas exclusivamente por motivos relacionados con la seguridad durante el transporte, lo cual no parece lógico. Además, no está claro para el Comité de qué manera debería garantizarse la coordinación de estas prohibiciones en relación con el transporte transfronterizo cuando los Estados miembros adopten distintos tipos de prohibiciones.

3.3 En tercer lugar: los puntos III.2 y III.3 del anexo III (Transporte por vía navegable) no contienen información alguna sobre las disposiciones transitorias adicionales ni las disposiciones nacionales adicionales previstas. Por este motivo, el Comité pide que se precise si realmente no están previstas disposiciones de este tipo, o si están simplemente en proceso de elaboración.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Aplicaciones de la navegación por satélite»

COM(2006) 769 final

(2007/C 256/10)

El 8 de diciembre de 2006, 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 — Aplicaciones de la navegación por satélite*».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2007 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1 Galileo es un proyecto insignia de la política espacial europea. La dimensión del proyecto y su carácter estratégico llevaron a la Agencia Espacial Europea (AEE) a trabajar en colaboración con la Unión Europea. De esta forma, el método intergubernamental y el método comunitario deberían contribuir al éxito de la iniciativa. Con el mismo espíritu de cooperación, el proyecto debería ponerse en práctica mediante una asociación entre el sector público y el privado.

1.2 El primer satélite experimental, precursor de los futuros satélites de una constelación que contará con treinta en total, se puso en órbita a finales de 2005 y, por lo tanto, el desarrollo del proyecto sigue su curso aunque con dificultades y retrasos.

1.3 Galileo constituirá un sistema mundial de navegación por satélite que ofrecerá una serie de servicios de posicionamiento, navegación y temporización.

1.4 Galileo, con sus treinta satélites y estaciones terrenas, permitirá facilitar información sobre su posición geográfica a los usuarios de numerosos sectores de la vida económica como el transporte (localización de vehículos, buques, aviones, sistemas de dirección, búsqueda de itinerarios, etc.), la justicia, la policía y las aduanas (control de las fronteras), las obras públicas (topografía, geodesia y sistemas de información geográfica), actividades de ocio (orientación en el mar y en montaña), los servicios sociales (por ejemplo, ayuda a las personas con discapacidad o de la tercera edad), los servicios gubernamentales de seguridad y, por último, merced al servicio de localización de balizas de socorro, el salvamento de personas en alta mar o en regiones aisladas del planeta.

1.5 De acuerdo con algunas previsiones, el mercado de productos y servicios derivados de las aplicaciones de la navegación por satélite debería representar 400 000 millones de euros de aquí a 2025.

1.6 En la actualidad las negociaciones sobre el contrato de concesión están en punto muerto debido al profundo desacuerdo entre los distintos socios sobre el modelo económico de Galileo y la gobernanza del consorcio industrial. La situación es de tal gravedad que los retrasos acumulados y la falta de avances en las negociaciones constituyen un riesgo para el propio proyecto.

1.7 Ante estas dificultades, el Consejo de Transportes del mes de marzo pidió a la Comisión Europea que evaluara la situación de la negociación del contrato de concesión y estudiara posibles soluciones alternativas. Ésta, en la Comunicación «Galileo en la encrucijada: la ejecución de los programas europeos de GNSS», ante la situación de bloqueo, pide al Consejo y al Parlamento Europeo que tomen nota del fracaso de las negociaciones actuales sobre el contrato de concesión y que decidan poner fin a las mismas. Pero, asimismo, les pide que confirmen su voluntad de poner en marcha y continuar el programa Galileo. Con tal fin, propone la aplicación de un procedimiento alternativo en el que las fases de desarrollo y despliegue sean soportadas y financiadas por los poderes públicos y el contrato de concesión sólo se refiera a la explotación. La Agencia Espacial Europea sería agente de contratación y autoridad de diseño en nombre de la Unión Europea.

2. **Síntesis del Libro Verde**

2.1 El texto de la Comisión incluye, por una parte, una rápida descripción del sistema creado con la evolución previsible y, por otra parte, la innovación de las distintas aplicaciones posibles, recordando que se propondrán cinco tipos de servicios (servicio abierto, servicio comercial, servicio de «seguridad de la vida humana», servicio de búsqueda y salvamento, así como el servicio público regulado que es de acceso restringido). El Libro Verde no aborda las aplicaciones que dependen de este último servicio, ya que están sujetas al deseo de los Estados miembros de utilizarlas o no. Por lo tanto, la Comisión preguntará directamente a cada Estado miembro sobre el particular, recabará las respuestas y elaborará una síntesis.

2.2 Los tipos de actividades afectadas y potencialmente interesadas, según la enumeración de la Comisión, son:

— información sobre la posición geográfica (para el público en general) y las llamadas de emergencia,

— transporte por carretera,

— ferrocarril,

— sectores marítimo, pesquero y vías navegables,

— aviación,

— protección civil, gestión de situaciones de emergencia y ayuda humanitaria,

— seguimiento de mercancías peligrosas,

— transporte de animales,

— agricultura, medición de parcelas, geodesia y estudios catastrales,

— energía, petróleo y gas,

— búsqueda y salvamento,

— logística,

— medio ambiente,

— deporte y turismo,

— control del cumplimiento de la ley.

2.3 El aspecto de «cajón de sastre» de las aplicaciones posibles pone de relieve en la práctica su alcance y enorme diversidad.

2.4 El Libro Verde acaba, como es habitual, con una lista de preguntas para las partes interesadas. No compete al CESE responder de forma concreta, sino, más bien, destacar las que le parecen especialmente importantes y mencionar las que habrían debido plantearse y no figuran.

2.5 La Comisión analiza las respuestas al Libro Verde que le han enviado las partes interesadas, pero no son muchas y, a veces, son demasiado generales para poder aprovecharse. Por lo tanto, la Comisión completará la consulta realizando otras detalladas con el fin de publicar un plan de acción en octubre de 2007. Hasta el momento, no hay ningún gran sector económico que haya manifestado un interés real por los servicios de pago. Resulta evidente la dificultad de competir con un servicio abierto al público de forma gratuita, aunque no esté garantizado. Por lo tanto, ello plantea la cuestión del equilibrio económico y financiero del sistema europeo, servicio de carácter civil que no cuenta con el mismo apoyo público (en este caso, militar) que el GPS estadounidense.

3. **Asuntos principales**

3.1 La pregunta 2 ([1]), relativa a la protección de la intimidad, reviste una importancia especial a la que el CESE ya concedió gran atención y pidió que se defienda de forma rigurosa el principio del respeto de la intimidad. Aquí se plantea la cuestión del equilibrio entre el derecho a la protección de la intimidad y las posibilidades que ofrece la tecnología. No obstante, es necesario destacar que los sistemas de localización/navegación por satélite permiten a los usuarios determinar su posición, pero que esta posición sólo la conocen ellos mismos y no está disponible para terceros salvo si el propio usuario decide comunicarla, por ejemplo, por un medio de telecomunicación móvil de tipo GSM.

([1]) COM(2006) 769, punto 4.

Dado que estos sistemas funcionan en un único sentido, el operador de un sistema de navegación, ya sea GPS, Galileo o también el GLONASS ruso, no conoce a los usuarios y no tiene forma de saber quién utiliza las señales de navegación y menos aún su posición geográfica. Por lo tanto, el tema de la protección de la intimidad debe examinarse respecto de los servicios individuales de aplicación que se propondrán a los usuarios. En efecto, muchos de estos servicios tienen que transmitir la posición geográfica instantánea del usuario hacia un servidor que, entonces, puede comunicar la información que ha solicitado éste (por ejemplo, una información sobre el tráfico por carretera).

3.2 La pregunta 5 ([2]), relativa a la cooperación internacional, plantea dudas. La Unión Europea ha firmado acuerdos de cooperación con China, Israel, Corea del Sur, Marruecos y Ucrania; asimismo, se prevén acuerdos con India, Brasil, Argentina y Australia. Si es evidente que estos acuerdos de cooperación son aconsejables para reforzar la base internacional de Galileo, en particular para los aspectos de normalización, apertura de los mercados, certificación y de frecuencias, así como los derechos de propiedad intelectual, también es conveniente estar atentos dado que el motivo principal de determinados socios es adquirir la experiencia y los conocimientos técnicos europeos, lo que les permite ganar tiempo con el fin de desarrollar una tecnología propia que competiría entonces con la de Galileo. En la actualidad resulta evidente que ésta era la motivación de China al firmar en 2003 su acuerdo de cooperación sobre Galileo con la Unión Europea. Por lo demás, sorprende comprobar que Noruega y Suiza todavía no tienen un acuerdo en vigor con la Unión Europea que regule su cooperación sobre Galileo, a pesar de que financian la fase de desarrollo/validación del programa mediante su participación en la Agencia Espacial Europea. En consecuencia, no se ha solucionado el asunto de su posible acceso al servicio público regulado (PRS) de Galileo.

3.3 En todo caso y con carácter general, las cooperaciones iniciadas no afectaban al servicio gubernamental de acceso regulado. Además, las negociaciones sobre cooperación internacional se han frenado ya que la prioridad que se ha impuesto es la aplicación efectiva del proyecto europeo de navegación por satélite, fenómeno revelador de las dificultades existentes.

3.4 Las preguntas 6 y 7 ([3]) sobre las normas y certificación plantean de hecho el problema de la certificación de los equipos y del propio sistema, así como de los terminales de navegación a bordo. Esta cuestión es especialmente sensible para el transporte aéreo y ferroviario, dos sectores en los que los equipos de seguridad y señalización están sujetos a un procedimiento riguroso de certificación reconocida a nivel internacional. La certificación del sistema Galileo propiamente dicho sólo tiene sentido respecto de un sector de aplicación específico, como la aviación civil, que determina las normas y los procedimientos de certificación válidos. La certificación de los terminales y equipos a bordo de los aparatos móviles que utilizan los servicios de Galileo implica mucho más que el terminal de posicionamiento, afectando también a todos los demás equipos que explotan la información de la posición y, por último, transmiten la información elaborada al piloto o al comandante. En definitiva, deben seguirse los procedimientos de certificación habituales en cada aplicación. Por lo tanto, la cuestión debe plantearse para cada aplicación concreta.

([2]) COM(2006) 769, punto 5.3.
([3]) COM(2006) 769, punto 5.4.

3.5 El otro aspecto de la cuestión, la responsabilidad, apenas se esboza aunque reviste una importancia considerable. Hay que reconocer que tiene una especial complejidad. Deben preverse los aspectos de la responsabilidad contractual, relativamente simples, pero también los de la responsabilidad extracontractual, mucho más difíciles de abordar. Además, es necesario considerar que el nivel de responsabilidad puede variar en función de que se sitúe en el marco del servicio abierto, el servicio comercial o el servicio gubernamental. La Comisión Europea está reflexionando sobre un esquema similar al de la aviación civil, es decir, con una cobertura hasta un determinado importe por parte de las empresas de seguros y, a continuación, por las autoridades públicas. La cuestión esencial en este caso es la fijación del límite para activar la cobertura pública del riesgo. El umbral que se prevé en la actualidad es elevado, en torno a mil millones de euros.

3.6 ¿Hasta qué punto el proveedor de la señal garantiza su eficacia? El asunto tiene una relevancia especial en materia de transporte aéreo, ferroviario y también marítimo.

3.7 Si, por ejemplo, la mala calidad de la señal provoca una catástrofe aérea o un naufragio, causando quizá una marea negra, ¿quién debería asumir la responsabilidad y en qué medida? En este caso, conviene distinguir, por una parte, la responsabilidad contractual y, por otra, la responsabilidad extracontractual.

3.8 ¿El operador del sistema Galileo debe asumir la totalidad de la responsabilidad o compartirla con los Estados? y ¿con cuáles?, ¿el Estado de lanzamiento, la Unión Europea, los Estados que participan en el proyecto Galileo? Estas cuestiones deben abordarse y responderse para que las aplicaciones comerciales de Galileo puedan desarrollarse en un marco jurídico satisfactorio y seguro.

3.9 Ya existen precedentes, como ARIANE. El riesgo de daños a terceros debido a un lanzamiento corre por cuenta de ARIANESPACE hasta 100 millones de euros y los importes superiores son asumidos por el Estado francés. Existen repartos similares del riesgo entre los operadores comerciales y los Estados en el ámbito de la aviación civil que quizá podrían aplicarse a Galileo. No obstante, el aspecto delicado sigue siendo ponerse de acuerdo sobre la fijación del límite: ¿cuál es el reparto adecuado entre el poder público y el operador, en especial cuando se trata de un nuevo servicio?

3.10 Todo sistema basado en él y aplicado al programa Galileo requiere evidentemente determinar de forma clara qué autoridad pública podría compartir la responsabilidad con el operador de Galileo.

3.11 La pregunta 9 ([4]) sobre la propiedad intelectual es importante. Aunque las instituciones públicas financien la investigación inicial, sería importante que la propiedad intelectual de los desarrollos se adjudique a las empresas, en especial las PYME, que los ponen a punto y aplican.

([4]) COM(2006) 769, punto 5.6.

3.12 Por último, conviene preguntarse sobre el uso militar de Galileo. Al contrario que el GPS, sistema militar abierto de forma discrecional al uso civil, Galileo es un sistema civil. Como ocurre con la señal civil de GPS, nada impide a las fuerzas armadas de cualquier país utilizar el servicio abierto de Galileo para fines militares, aunque la utilización del servicio gubernamental de acceso reservado, que regulan precisamente los Estados miembros de la Unión Europea, presenta las ventajas de una mejor resistencia a las interferencias y de la independencia frente a los demás servicios que presta Galileo (las bandas de frecuencias utilizadas no son las mismas).

3.13 Sin ánimo de intervenir en el debate sobre los distintos tipos de utilización militar de la señal PRS de Galileo, que superaría ampliamente el marco de este dictamen y no se aborda en el Libro Verde, hay que señalar que el equilibrio económico de la explotación de Galileo depende, en parte, de ello. No cabe duda de que este punto volverá a debatirse en la nueva configuración del proyecto Galileo que ha propuesto la Comisión. Por lo demás, ella misma señala en la Comunicación que «Aun cuando el sistema siga teniendo carácter civil, los usuarios militares pueden constituir también una fuente de ingresos importante».

4. **Conclusión**

4.1 El Libro Verde sobre las aplicaciones de la navegación por satélite examina muchos sectores de actividad realmente afectados. Pero debe ser completado en asuntos más importantes como la propiedad intelectual de los procesos que pueden dar lugar a nuevos ámbitos de aplicación, los aspectos de la certificación y el régimen de responsabilidad.

4.2 La cuestión del uso gubernamental o incluso militar de Galileo por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, que se aborda mediante un diálogo directo entre la Comisión y los Estados miembros y entre ellos mismos dentro del Consejo de seguridad de Galileo, es importante en la medida en que repercute de forma significativa en su modelo económico. Está claro que este asunto deberá volverse a tratar, sobre todo, a la vista de que la contribución pública aumentará de forma significativa debido al fracaso del primer plan de asociación entre el sector público y el privado.

4.3 Por último, aunque reflexionar sobre las aplicaciones de la navegación por satélite es muy útil e interesante, también habría que estar seguro de que se completará el establecimiento de la constelación. Las nuevas propuestas de la Comisión constituyen la última oportunidad para el proyecto Galileo. El CESE es plenamente consciente de los esfuerzos financieros que suponen para los Estados miembros pero, en un momento en que la Unión Europea afronta cierto grado de escepticismo por parte de los pueblos de Europa, una forma de «desamor» revelada por los debates sobre el proyecto de Tratado Constitucional, el abandono del programa Galileo tendría un efecto nefasto dentro y fuera de ella. Tal fracaso se vería en el mundo como la incapacidad de la Unión Europea para movilizarse ante un proyecto de alto alcance científico, técnico y económico. Es esencial completar Galileo y demostrar la capacidad de reacción de la Unión Europea y de sacar adelante importantes proyectos con futuro.

4.4 La realidad es que el proyecto Galileo atraviesa un momento difícil debido a estas razones. El CESE sólo puede afirmar que un eventual fracaso de este proyecto insignia de la Unión Europea constituiría un hecho grave de pérdida de confianza de los ciudadanos hacia la construcción europea y que debe hacerse todo lo posible para evitarlo.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa Indicativo Nuclear presentado en virtud del artículo 40 del Tratado Euratom para dictamen del Comité Económico y Social»

COM(2006) 844 final

(2007/C 256/11)

El 10 de enero de 2007, de conformidad con el artículo 40 del Tratado Euratom, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2007 (ponente: Sra. SIRKEINEN).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 81 votos a favor, 28 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Resumen**

1.1 En su Dictamen de 2004 sobre «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad», el CESE sugirió que «se lleve a cabo un esfuerzo de información de los verdaderos desafíos de la industria nuclear: la seguridad del abastecimiento, la reducción de las emisiones de CO_2, la fijación de precios competitivos, la seguridad y la gestión de los combustibles irradiados, a fin de permitir a la sociedad civil organizada que analice de forma crítica el contenido de los debates que se le planteen en torno a estas cuestiones». El nuevo Programa Indicativo Nuclear de la Comunidad (PINC) facilita esta información. En términos generales, el CESE se muestra de acuerdo con la descripción y el análisis presentados en la Comunicación de la Comisión. En efecto, se recoge la mayoría de las cuestiones fundamentales de la energía nuclear y, en opinión del Comité, se describe de manera adecuada. Además, el Comité señala que se deben tener en cuenta ciertos aspectos de la energía nuclear.

1.2 La energía nuclear, que representaba en 2004 el 31 % de la electricidad y el 15 % de la energía primaria total consumida en la UE, desempeña un papel crucial en el mercado de la energía. Además, el sector nuclear cumple plenamente con los objetivos de la política energética de la UE. El coste de la energía nuclear es en nuestros días claramente competitivo. La dependencia exterior es reducida y las fuentes de combustible son diversificadas y seguras, lo que se ajusta a los requisitos de la seguridad del suministro. La energía nuclear es hoy por hoy la fuente de energía que prácticamente no emite dióxido de carbono más importante de Europa.

1.3 Con arreglo a la decisión del Consejo Europeo sobre los objetivos de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 y después, es obvio que toda la capacidad adicional de producción de electricidad con pocas emisiones de carbono, ya se trate de fuentes renovables, de la energía nuclear o de carbón potencialmente limpio, debería reemplazar la capacidad procedente de fuentes que emiten CO_2 y, de este modo, añadirse al total de electricidad que produce pocas emisiones de carbono. En la práctica, si no se mantiene al menos la actual proporción de energía nuclear hasta que estén disponibles soluciones energéticas limpias totalmente nuevas, no se cumplirán los objetivos relativos al clima y a la política energética.

1.4 El CESE destaca el importante papel que de manera continua desempeña la UE a la hora de seguir desarrollando el marco más avanzado posible para la energía nuclear en los Estados miembros que opten por ella, de conformidad con los más altos niveles de seguridad, protección y no proliferación exigidos en el Tratado Euratom.

1.5 Entre las tareas más importantes se cuenta hallar una solución al problema de los residuos radiactivos y, sobre todo, a la eliminación final del combustible nuclear gastado, cuestiones para las que se dispone de tecnología, pero que exigen la adopción de decisiones políticas. El CESE coincide igualmente con la Comisión en los demás asuntos que aún requieren atención a nivel de la UE: la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones, que registran un historial muy bueno en Europa, así como garantizar una financiación a largo plazo de la clausura.

1.6 El CESE destaca algunos aspectos complementarios de la energía nuclear que el proyecto de PINC no cubre, a saber: la amenaza terrorista y la necesidad de disponer de suficiente cantidad de agua de refrigeración en determinadas centrales.

1.7 La falta de atracción que suscita el sector como empleador y tema de investigación puede resultar una preocupación para los Estados miembros que deseen seguir apostando por la energía nuclear. El CESE coincide con la Comisión en que la experiencia en la protección contra las radiaciones y la tecnología nuclear es fundamental para la UE, y que, por lo tanto, se requiere prestar atención a la educación, formación e investigación en estos ámbitos.

1.8 Por último, el CESE pone de relieve el derecho de todos los Estados miembros a elegir su propia combinación energética, incluido el uso de la energía nuclear, tal y como se señala en el PINC.

2. **Introducción**

2.1 Con arreglo al artículo 40 del Tratado Euratom, la Comisión Europea «publicará periódicamente programas de carácter indicativo, que se referirán, en especial, a los objetivos de producción de energía nuclear y a las inversiones de todo orden necesarias para la consecución de tales objetivos. La Comisión recabará el dictamen del Comité Económico y Social sobre dichos programas, antes de su publicación». Desde 1958, se publicaron cuatro programas indicativos y una actualización, la última vez en 1997.

2.2 La Comisión publicó el 10 de enero de 2007 la propuesta objeto de examen de Programa Indicativo Nuclear (PINC) en el contexto del paquete sobre la energía y el clima denominado «Una política energética para Europa». La versión final se elaborará y publicará tan pronto como la Comisión haya recibido el dictamen del CESE.

2.3 El resto del paquete cubre en primer lugar una propuesta que tiene el objetivo, referente al cambio climático, de reducir para 2020, respecto al nivel de 1990, los gases de efecto invernadero en un 30 % en los países desarrollados o, en todo caso, en un 20 % solamente en la UE. Además, el paquete aborda el mercado interior del gas y la electricidad, las interconexiones entre las redes eléctricas y de gas, las propuestas para promover la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles, un plan de trabajo para fomentar las energías renovables, que incluye el objetivo vinculante de llegar en 2020 a una cuota del 20 % de energías renovables en la combinación energética global de la UE, el ahorro energético con el objetivo de aumentar en 2020 la eficiencia en un 20 % y un futuro plan estratégico de tecnologías energéticas a escala europea. El Consejo Europeo de 9 de marzo de 2007 apoyó los objetivos y los principales contenidos políticos del paquete.

2.4 El CESE ha elaborado dictámenes sobre cada Programa Indicativo Nuclear, tal y como exige el Tratado. El Comité ha tratado igualmente el tema de la energía nuclear en diversos dictámenes, en particular, en el reciente Dictamen de iniciativa sobre el papel de la energía nuclear en 2004, en cuyas conclusiones puede leerse que «la energía nuclear debería constituir uno de los elementos de una política energética diversificada, equilibrada, económica y sostenible para la UE. Teniendo en cuenta las cuestiones que se plantean, no se propone apostarlo todo por la energía nuclear, pero, en cambio, el Comité estima que su abandono parcial o total pondría en peligro las oportunidades de respetar los compromisos adquiridos por la UE con respecto al cambio climático».

3. **El documento de la Comisión**

3.1 En el documento de la Comisión se pasa revista a las inversiones en energía nuclear durante los últimos diez años, se describe la economía de la producción de energía nuclear y su impacto en la combinación energética así como las condiciones de su aceptación social. El contenido, en mayor detalle, es como sigue:

3.2 Corresponde a cada Estado miembro decidir sobre el recurso o no a la energía nuclear para la producción de electricidad. Finlandia y Francia han decidido recientemente ampliar el uso de la energía nuclear. Otros países de la UE, entre ellos los Países Bajos, Polonia, Suecia, la República Checa, Lituania, Estonia, Letonia, Eslovaquia, el Reino Unido, Bulgaria y Rumanía, han reabierto el debate en torno a su política en materia de energía nuclear. Alemania, España y Bélgica prosiguen, pese a los debates ininterrumpidos, sus políticas de eliminación progresiva del sector nuclear. Doce de los 27 Estados miembros de la UE han renunciado por completo a la utilización de la energía nuclear.

3.3 Con 152 reactores repartidos a través de la UE-27, el porcentaje de electricidad generada con energía nuclear en Europa es actualmente del 30 %; no obstante, de mantenerse la política de eliminación progresiva prevista en algunos Estados miembros de la UE, este porcentaje disminuirá de manera apreciable. Para hacer frente a la demanda energética prevista y reducir la dependencia de Europa de las importaciones podrían adoptarse decisiones sobre nuevas inversiones o sobre la prolongación del período de vida de algunas centrales.

3.4 Con arreglo a la Comisión, el incremento de la generación de energía nuclear podría constituir una alternativa con vistas a la reducción de las emisiones de CO_2 y contribuir de manera significativa a mitigar el cambio climático mundial. La energía nuclear no produce prácticamente emisiones de carbono y se inscribe en el escenario de reducción de carbono de la Comisión, uno de cuyos objetivos consiste en reducir las emisiones de CO_2. Este podría ser también un importante aspecto a tener en cuenta a la hora de estudiar futuros regímenes de comercio de derechos de emisión.

3.5 El factor que mayor incidencia tiene de cara a las perspectivas de desarrollo de la energía nuclear es el aspecto económico, ya que una central nuclear supone una inversión inicial de entre 2 000 y 3 500 millones de euros. Si bien la generación de energía nuclear comporta costes de construcción superiores a los de los combustibles fósiles, los costes de explotación, una vez realizada la inversión inicial, son sustancialmente más bajos. La Comisión señala, más concretamente, lo siguiente:

3.5.1 «Los riesgos económicos de la energía nuclear están relacionados con la fuerte inversión que debe efectuarse al principio y exigen una explotación casi sin fallos durante los primeros 15 a 20 años de su ciclo de vida (40-60 años), para poder amortizar la inversión inicial. Además, la clausura y la gestión de residuos requieren poder disponer de activos financieros durante un plazo de 50 a 100 años tras el cierre del reactor.»

3.5.2 «En la UE de los 27 ([1]) hay 152 reactores nucleares funcionando en 15 Estados miembros. La edad media de las centrales nucleares se aproxima a los 25 años ([2]). En el caso de Francia, con el mayor parque de reactores nucleares (59), que representa casi el 80 % de su producción de electricidad, y de Lituania, con sólo una central nuclear, que, sin embargo, produce el 70 % de su electricidad, la edad media se sitúa en unos 20 años. El parque del Reino Unido, consistente en 23 centrales, tiene una edad media de cerca de 30 años, mientras que en Alemania la edad media del parque nuclear, compuesto de 17 centrales en explotación, es de 25 años.»

3.5.3 La energía nuclear se ha caracterizado tradicionalmente por una combinación de costes de construcción más altos y de explotación más bajos que la producción de energía a partir de combustibles fósiles, la cual lleva aparejados unos costes de inversión más bajos pero unos costes de combustible superiores y potencialmente fluctuantes, con la consiguiente repercusión en los costes de explotación.

([1]) Anexo 2: Información por países sobre las actividades actuales del ciclo del combustible nuclear.

([2]) Anexo 1: véanse las figuras 6 y 7 en las que se muestran las centrales nucleares por edades y la distribución de edades por países.

3.6 La generación de energía nuclear apenas se ve afectada por la variación de los costes del suministro de materias primas, dado que para mantener un reactor funcionando durante décadas basta una modesta cantidad de uranio, procedente, por lo general, de regiones del mundo estables. Si se mantienen los actuales niveles de consumo, los recursos de uranio conocidos, asegurados y utilizables en una medida razonable, pueden satisfacer, a precios competitivos, las necesidades del sector nuclear durante al menos los próximos 85 años. Así pues, en la mayor parte de los países industrializados la construcción de nuevas centrales nucleares representa un medio barato de generar electricidad para la carga de base.

3.7. La industria nuclear ha realizado inversiones considerables desde 1997. La Comisión reconoce la importancia de mantener el liderazgo tecnológico en el ámbito de la energía nuclear y apoya el desarrollo del marco más avanzado al respecto, que abarca aspectos tales como la no proliferación, la gestión de residuos y la clausura de centrales. Desde la firma del Tratado Euratom, la seguridad nuclear y la protección radiológica de la población han sido uno de los puntos de atención prioritaria de la Comunidad Europea y han adquirido una importancia aún mayor a raíz de la ampliación actual y pasada.

3.8. A nivel de la UE, el objetivo ha de consistir en seguir desarrollando el marco más avanzado en materia de energía nuclear en aquellos Estados miembros que opten por esa forma de energía, de acuerdo con las normas más estrictas en lo referente a la protección, seguridad y no proliferación, tal y como exige el Tratado Euratom. Este marco debería incluir la gestión de residuos nucleares y la clausura de centrales.

3.9. La Comisión propone que el debate sobre el camino que debe seguirse se centre en:

— reconocer unos niveles de referencia sobre seguridad nuclear comunes para su implantación en la UE, basándose en los amplios conocimientos de las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la seguridad nuclear;

— crear un Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad y Protección Nuclear con el mandato de preparar gradualmente una visión común y, en su caso, unas normas europeas complementarias sobre seguridad y protección nuclear;

— asegurar que en los Estados miembros se establecen planes nacionales para la gestión de los residuos radiactivos;

— durante la fase inicial del Séptimo Programa Marco, establecer Plataformas Tecnológicas para coordinar mejor la investigación de los programas nacionales, comunitarios y de la industria en los campos de la fisión nuclear sostenible y el almacenamiento geológico;

— controlar la recomendación sobre la armonización de los planteamientos nacionales de la gestión de los fondos de clausura con el fin de garantizar que se disponga de los recursos adecuados;

— simplificar y armonizar los procedimientos de concesión de licencias, basándose en una coordinación más estrecha entre las autoridades reguladoras nacionales, procurando mantener los niveles de seguridad más altos;

— asegurar una mayor disponibilidad de los préstamos de Euratom, velando por que los máximos se actualicen de acuerdo con las necesidades del mercado, como ya ha propuesto la Comisión;

— elaborar un plan de responsabilidad armonizado y preparar mecanismos que aseguren la disponibilidad de fondos en caso de daños causados por un accidente nuclear;

— dar un nuevo impulso a la cooperación internacional, especialmente mediante una colaboración más estrecha con el OIEA y la AEN, y mediante los acuerdos bilaterales con terceros países, así como una asistencia renovada a los países vecinos.

4. **Observaciones generales**

4.1 El CESE acoge favorablemente la nueva propuesta de Programa Indicativo Nuclear de la Comisión. El contexto energético ha evolucionado mucho en los diez años siguientes a la última publicación. En particular, en los últimos años evoluciones nuevas y de gran entidad han atraído gran atención sobre los tres aspectos de la política energética: seguridad de suministro, competitividad y precios razonables; a estos hay que añadir el medio ambiente, en particular el cambio climático. La UE ha reaccionado a los problemas y retos evidentes formulando propuestas en favor de una política energética europea. En este sentido, son necesarios un análisis y propuestas sobre la energía nuclear, que coloquen a esta última en la escena energética global y faciliten la información necesaria para debatir y definir una política energética para Europa.

4.2 En su Dictamen de 2004 sobre «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad», el CESE sugirió que «se lleve a cabo un esfuerzo de información de los verdaderos desafíos de la industria nuclear: la seguridad del abastecimiento, la reducción de las emisiones de CO_2, la fijación de precios competitivos, la seguridad y la gestión de los combustibles irradiados, a fin de permitir a la sociedad civil organizada que analice de forma crítica el contenido de los debates que se le planteen en torno a estas cuestiones». El nuevo PINC facilita esta información. En términos generales, el CESE se muestra de acuerdo con la descripción y el análisis presentados en la Comunicación de la Comisión. En efecto, se recoge la mayoría de los aspectos fundamentales de la energía nuclear y, en opinión del Comité, se describe de manera adecuada. Además, el Comité señala que se deben tener en cuenta ciertos aspectos de la energía nuclear.

4.3 La energía nuclear, que representaba en 2004 el 31 % de la electricidad y el 15 % de la energía primaria total consumida en la UE, desempeña un papel crucial en el mercado de la energía. El sector nuclear cumple plenamente con los objetivos de la política energética de la UE. El coste de la energía nuclear es en nuestros días claramente competitivo, en particular cuando se utiliza como electricidad para la carga de base. La dependencia exterior es reducida y las fuentes de combustible son diversificadas y seguras, lo que se ajusta a los requisitos de la seguridad del suministro. La energía nuclear es hoy por hoy la fuente de energía que prácticamente no emite dióxido de carbono más importante de Europa (véase *infra*, punto 4.8).

4.4 Una mejor eficiencia energética, incluida la producción combinada de calor y electricidad y, por ende, una demanda a la baja es el primer y más importante objetivo en la agenda de la política energética. La UE todavía necesita una buena cantidad de inversiones en la producción de electricidad para sustituir las antiguas centrales y probablemente satisfacer también la demanda adicional, ya que la evolución tecnológica y de los mercados podría llevar a una participación creciente de la electricidad en la demanda total de energía.

4.4.1 A medio y largo plazo, es posible que las nuevas tecnologías de la energía como, por ejemplo, la tecnología del hidrógeno, las bombas de calor, los coches eléctricos, etc. hagan aumentar la proporción de la demanda de electricidad en la demanda energética global más rápidamente de lo que dejan ver las hipótesis que hoy por hoy se manejan. Una evolución de esta naturaleza podría hacer que el papel de la energía nuclear en la combinación energética de la UE fuera mucho más importante que en la actualidad.

4.5 El Comité toma nota de los planes concretos de prorrogación del funcionamiento de las centrales nucleares que han superado su plazo de explotación comercial, establecido entre 30 y 40 años. El documento elaborado por la Comisión no examina con el suficiente detalle el problema del envejecimiento de las centrales nucleares en Europa, sobre el que es preciso aportar más información. Habida cuenta de que la Comisión afirma que «algunos riesgos financieros y medioambientales continúan siendo asumidos por los gobiernos de algunos Estados Miembros, como la responsabilidad de las instalaciones de eliminación y gestión de residuos de vida larga», en el futuro deberán seguir adoptándose normativas en estos ámbitos.

4.6 En teoría, estas nuevas inversiones deberían ajustarse a los objetivos de seguridad de suministro, competitividad y lucha contra el cambio climático. En vista de los rasgos y el potencial de otras formas de producción de electricidad, cabe esperar una ampliación de la vida útil de las actuales centrales nucleares así como la aparición de nuevas inversiones. El Comité coincide en este punto con la Comisión.

4.7 Con arreglo a la Comisión, los recursos de uranio durarán 85 años si se mantienen los actuales niveles de consumo. Diferentes fuentes ofrecen una información de distinta naturaleza sobre esta cuestión, con estimaciones que varían de los 85 a los 500 años. Dada la importancia de disponer de combustible para garantizar el suministro energético, la Comisión debería facilitar información más detallada sobre la disponibilidad de combustibles nucleares.

4.8 Al comparar los impactos medioambientales de las diferentes fuentes de energía es importante evaluar las consecuencias medioambientales globales del proceso en su totalidad, desde el abastecimiento de materias primas, la producción, el transporte y la generación de energía hasta las fases de reciclado y eliminación. El Consejo Mundial de la Energía publicó un informe recopilatorio (*Comparison of Energy Systems Using Life Cycle Assessment*, WEC, julio de 2004), en el que se definía y examinaba una serie de estudios de evaluación del ciclo de vida. En el informe se muestra claramente que las emisiones de CO_2 por Kwh. de electricidad producida con energía nuclear son reducidas y se hallan al mismo nivel que las producidas con energía eólica, biomasa o hidroeléctrica; el nivel se sitúa entre el 1 y el 5 % de las emisiones de las centrales eléctricas de carbón.

4.9 Así, es fundamental tener presente la valiosa contribución que la energía nuclear aporta para evitar los gases de efecto invernadero. En la actualidad, la utilización de la energía nuclear en la UE evita alrededor de 600 millones de toneladas de CO_2 anuales, teniendo en cuenta la actual combinación energética. En el mundo entero se evitan aproximadamente 2 000 millones de toneladas de CO_2, lo que equivale al total de las actuales emisiones de Francia, Alemania y el Reino Unido juntos. Si la eliminación progresiva prevista se mantiene en algunos Estados miembros, otras fuentes de energía no emisoras tendrán que tomar el relevo de muchas de las actuales centrales nucleares europeas. Si, además, las centrales nucleares existentes no se sustituyen por otras nuevas al final de su vida útil, a medio plazo otro tipo de energía no contaminante tendrá que reemplazar la totalidad de la energía nuclear.

4.10 Con arreglo a la decisión del Consejo Europeo sobre los objetivos en materia de gases de efecto invernadero para 2020 y después, es obvio que toda la capacidad adicional de producción de electricidad con pocas emisiones de carbono, ya se trate de fuentes renovables, de energía nuclear o de carbón potencialmente limpio, debería reemplazar la capacidad energética procedente de fuentes que emiten CO_2 y, de este modo, añadirse al total de electricidad que produce pocas emisiones de carbono. En la práctica, si no se mantiene al menos la actual proporción de energía nuclear hasta que estén disponibles soluciones energéticas totalmente nuevas, no se cumplirán los objetivos relativos al clima y las otras metas de la política energética de una manera económicamente aceptable. Por otro lado, es evidente que una proporción creciente de energía nuclear conjuntamente con energías renovables significaría una mejor relación coste/eficacia en la lucha contra el cambio climático.

4.11 El CESE apoya el objetivo de internalizar los costes externos en los precios de todas las actividades referentes a la energía y otras actividades del mercado. Con arreglo al estudio relativo a los costes externos (*ExternE*) ([3]) elaborado por la Comisión, los costes externos de la energía nuclear se elevan a 0,4 céntimos/Kwh. Se calcula que los correspondientes costes externos de la producción de electricidad generada con carbón son más de diez veces superiores, en el caso de la biomasa varias veces superiores, en el de la energía hidroeléctrica equivalentes y en el de la energía eólica menores que los de la energía nuclear.

4.12 La Comisión observa que una cuestión crucial es saber si la energía nuclear requiere la intervención política. Todas las tecnologías de energía limpia se deberían tratar de manera idéntica. Convendría hallar mecanismos para fomentar la investigación respecto de los reactores de nueva generación y el ciclo de combustible nuclear correspondiente. Se podría considerar la posibilidad de una subvención únicamente para proyectos totalmente nuevos (proyectos piloto). La energía nuclear convencional no requiere subsidio alguno y no debería ser objeto de ayudas.

([3]) *External Costs — Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport*, Comisión Europea, 2003.

4.13 La Comisión reconoce que la opinión pública y la percepción por parte de los ciudadanos de la energía nuclear son primordiales para el futuro de la política nuclear. El Comité suscribe este punto de vista, pero recuerda que la aceptación varía sensiblemente entre los Estados miembros. Se debe mejorar el acceso de los ciudadanos a la información así como la transparencia de los procedimientos decisorios, ya que las encuestas muestran que el público de la UE no está bien informado de las cuestiones nucleares. La Comisión podría desempeñar un papel valioso a este respecto. Pero, asimismo, son precisas medidas reales que aborden las preocupaciones de los ciudadanos, como ya señaló el CESE en repetidas ocasiones.

4.14 El Comité destaca el importante papel que de manera continua la UE desempeña a la hora de seguir desarrollando el marco más avanzado posible para la energía nuclear en los Estados miembros que opten por ella, de conformidad con los más altos niveles de seguridad, protección y no proliferación exigidos en el Tratado Euratom.

4.15 La tarea más urgente es hallar una solución al problema de los residuos radiactivos y, sobre todo, a la eliminación final del combustible nuclear gastado, cuestiones para las que se dispone de tecnología, pero que exigen la adopción de decisiones políticas. Es este un problema fundamental en lo que se refiere a las consecuencias para el medioambiente y la salud y a la aceptación de la energía nuclear por los ciudadanos. En el PINC se señala que ningún país ha aplicado aún la solución final propuesta. No obstante, se han realizado progresos en Finlandia, donde se ha seleccionado un lugar de eliminación, así como en Suecia y Francia, países en los que se han dado pasos importantes para llevar a cabo la selección.

4.16 El Comité también está de acuerdo con la Comisión en otras cuestiones que aún requieren atención a nivel de la UE: la seguridad nuclear y radiológica, que cuenta con un buen historial en Europa, así como la necesidad de garantizar la financiación de la clausura.

4.17 El PINC no menciona la nueva amenaza de terrorismo, que en todo el mundo afecta gravemente a las centrales nucleares, así como a otras muchas industrias y edificios públicos. Todas las nuevas centrales nucleares deberían planificarse para poder soportar el impacto de un avión de pasajeros de grandes dimensiones sin que se produzcan emisiones radiactivas fuera de la central. Asimismo, deberían elaborarse y aplicarse sistemas de seguridad técnica y humana a fin de impedir todo tipo de ataques terroristas dentro de una central nuclear. La Comisión debería lanzar iniciativas en colaboración con las autoridades responsables y los operadores a fin de asegurar que en todas las centrales nucleares se apliquen medidas preventivas adecuadas contra el terrorismo.

4.18 Los recientes veranos calurosos y secos también han hecho salir a la luz la cuestión de una disponibilidad suficiente de agua de refrigeración procedente de ríos para las turbinas de condensación. Hasta ahora, el problema ha sido de carácter muy local, no ha sido frecuente ni ha durado mucho tiempo, pero en algunos casos podría ser más grave. Esto ha de tomarse en consideración a la hora de diseñar y elegir la localización de las centrales eléctricas.

4.19 El nivel de atracción que, tras veinte años de cuasi moratoria en Europa, suscita el sector de la energía nuclear como empleador y tema de investigación es una preocupación añadida. La consiguiente falta de interés entre estudiantes y expertos profesionales dificulta el desarrollo general de la energía nuclear y también podría constituir un riesgo para la seguridad. El CESE coincide con la Comisión en que la experiencia en la protección contra las radiaciones y la tecnología nuclear es fundamental para la UE, y que, por lo tanto, la educación, formación e investigación en estos ámbitos requieren atención, como también la preservación y la transferencia de conocimientos de la generación de científicos e ingenieros que construyeron el actual parque de centrales en Europa, a pesar de que en muchos países no se han incorporado nuevos expertos jóvenes al sector durante muchos años.

4.20 La Comisión nos recuerda que la decisión en cuanto al recurso a la energía nuclear corresponde a cada Estado miembro. El CESE respalda el derecho de todos los Estados miembros a elegir su propia combinación energética, incluido el uso de la energía nuclear. No sólo la UE, sino también los demás Estados miembros deberían respetar este derecho. Sin embargo, las decisiones de un Estado miembro influyen en la situación de los demás de muchas maneras, y esta interdependencia aumentará con unos mercados interiores más abiertos.

5. **Observaciones sobre las medidas propuestas**

5.1 En el punto 6.5 del PINC, «El camino que debe seguirse», la Comisión presenta propuestas de medidas, principalmente a nivel de la UE, para debate (véase el punto 3.9). Los puntos de vista del CESE sobre las propuestas presentadas son los siguientes:

5.1.1 El CESE se muestra de acuerdo con el actual punto de vista de la Comisión de que los niveles de referencia comunes para la seguridad nuclear y su aplicación apropiada deberían basarse en la amplia experiencia de las autoridades nacionales responsables de seguridad nuclear que colaboran en la WENRA ([4]). Con toda probabilidad, en algunos Estados miembros un enfoque diferente pondría en peligro el alto rendimiento actual de la seguridad.

5.1.2 Un Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad y Protección Nuclear, formado por representantes de las autoridades nacionales competentes, podría contribuir al proceso de armonización y fomentar la mejora de los vínculos con los convenios internacionales de seguridad nuclear.

5.1.3 El CESE considera urgentemente necesario que los Estados miembros en los que se utiliza la energía nuclear establezcan planes nacionales para la gestión del combustible nuclear y de los residuos radiactivos. Los planes nacionales pueden adoptar un planteamiento puramente nacional, multinacional o una combinación de ambos. Cualquier acción diferente se ve como una falta de responsabilidad que hará delegar las obligaciones de las generaciones actuales en las generaciones futuras.

([4]) Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental.

5.1.4 Se ha comprobado que las Plataformas Tecnológicas son instrumentos muy útiles a la hora de crear asociaciones público-privadas para desarrollar programas europeos de investigación estratégica. El CESE apoya la idea de la Comisión de utilizar este instrumento en los campos de la fisión nuclear sostenible y el almacenamiento geológico. Esto podría ser un instrumento indispensable para atraer a los jóvenes científicos a esta industria.

5.1.5 A fin de asegurar la cobertura total de los costes de explotación a lo largo de la vida útil de la instalación y unas condiciones equitativas, es esencial que los operadores pongan a disposición recursos adecuados mediante los fondos destinados a la clausura tanto en la UE como en todo el mundo. Sin embargo, el Comité no estima que la armonización plena de la gestión de dichos fondos sea necesaria, siempre que se cumplan los principios de la transparencia y de una cobertura total y segura.

5.1.6 Se requieren el cumplimiento de los más altos niveles de seguridad a la vez que una simplificación de los procedimientos de concesión de licencias, así como su armonización gradual realizada mediante la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales, a fin de hacer más previsibles los largos plazos de entrega de los proyectos de construcción y, de este modo, permitir una planificación y estimaciones de los costes más precisas. La seguridad no ha de ponerse en peligro nunca.

5.1.7 El CESE se muestra de acuerdo con las propuestas de la Comisión de actualizar los límites máximos de los préstamos de Euratom y asegurar una mejor disponibilidad de los mismos. En principio, las inversiones en todas las formas de energía deberían tener un acceso igual y en idénticas condiciones a otros instrumentos financieros que facilita el BEI.

5.1.8 En opinión del CESE, un plan de responsabilidad armonizado que incluya un mecanismo para garantizar la disponibilidad de fondos en caso de daños causados por un accidente nuclear, sin recurrir a fondos públicos, es también indispensable para una mayor aceptación de la energía nuclear. El seguro actual (responsabilidad de 700 millones de dólares de los EE.UU.) no responde a esta aspiración. El problema que plantea el seguro de una probabilidad extremadamente baja de accidente junto con daños potencialmente muy graves y costosos debe abordarse de manera abierta, constructiva y práctica. Una solución podría ser un plan de riesgos compartidos.

5.1.9 El CESE acoge favorablemente la propuesta de impulsar de nuevo la cooperación internacional con el OIEA y la AEN, así como los acuerdos bilaterales. Se debería conceder gran importancia a la asistencia a los países vecinos.

5.2 El CESE considera que, cuando la Comisión prepare las próximas medidas, merecería la pena prestar atención, además de a las propuestas de la Comisión, a las siguientes cuestiones:

5.2.1 Llamar la atención de los Estados miembros sobre la posibilidad de volver a aumentar las necesidades de educación y formación en el amplio sector de la energía y la tecnología nucleares, incluidas, en particular, la educación y la formación en materia de seguridad nuclear. La educación no sólo es una manera de proporcionar nuevos profesionales en el campo de la energía nuclear, sino también de incrementar la sensibilización pública al respecto, lo que reviste una importancia fundamental para formar la opinión pública.

5.2.2 Examinar otros problemas que se puedan plantear en el marco de las inversiones en energía nuclear en un mercado de la energía abierto, teniendo en cuenta las dimensiones y los largos plazos de entrega, y proponer las posibles soluciones basadas en el mercado.

5.2.3 La industria europea de la tecnología nuclear se ha colocado en la vanguardia mundial, por lo que proporciona puestos de trabajo de primera calidad a la vez que, debido a su excelente historial en cuestiones de seguridad, es beneficiosa para la seguridad nuclear en el mundo entero. A fin de mantener esta posición de liderazgo, y dado que se espera que las inversiones en el sector nuclear aumenten en todas las partes del mundo, en el nuevo enfoque de la política industrial sectorial de la Comisión deberían considerarse como objetivos esta industria, así como la industria que produce sus componentes primarios.

5.3 Por último, el CESE también acoge favorablemente la intención de la Comisión de aumentar la frecuencia de la publicación de los Programas Indicativos Nucleares y, de este modo, aportar una descripción más actualizada de la situación en la UE.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.1

Modifíquese de la manera siguiente:

«En su Dictamen de 2004 sobre "Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad", el CESE sugirió que "se lleve a cabo un esfuerzo de información de los verdaderos desafíos de la industria nuclear: la seguridad del abastecimiento, la reducción de las emisiones de CO_2, la fijación de precios competitivos, la seguridad y la gestión de los combustibles irradiados, a fin de permitir a la sociedad civil organizada que analice de forma crítica el contenido de los debates que se le planteen en torno a estas cuestiones". El nuevo Programa Indicativo Nuclear de la Comunidad (PINC) facilita alguna ~~esta~~ información al respecto. En términos generales, el CESE se muestra en parte de acuerdo con la descripción y el análisis presentados en la Comunicación de la Comisión, pero también toma nota de que no se abordan temas importantes (véase, entre otras cosas, el punto 1.6.). ~~En efecto, se recoge la mayoría de los aspectos fundamentales de la energía nuclear y, en opinión del Comité, se describe de manera adecuada.~~ El Comité señala además algunos aspectos de la energía nuclear que deberían tenerse en cuenta.»

Exposición de motivos

Se desprende de las otras enmiendas, así como del punto 1.6 del proyecto de Dictamen, en el que se señala que no se cubren de manera suficiente aspectos importantes (la amenaza terrorista y la necesidad de disponer de suficiente cantidad de agua de refrigeración).

Resultado de la votación:

Votos a favor: 49

Votos en contra: 52

Abstenciones: 11

Punto 1.2

Modifíquese de la manera siguiente:

«La energía nuclear, que representaba en 2004 el 31 % de la electricidad y el 15 % de la energía primaria total consumida en la UE, desempeña un papel crucial en el mercado de la energía. Además, el sector nuclear cumple plenamente con los objetivos de la política energética de la UE. El coste de la energía nuclear es en nuestros días claramente competitivo. La dependencia exterior es reducida y las fuentes de combustible son diversificadas y seguras, lo que se ajusta a los requisitos de la seguridad del suministro. La energía nuclear es hoy por hoy una de las ~~la~~ fuentes de energía que prácticamente no emiten dióxido de carbono más importantes de Europa. ~~Sus otras implicaciones medioambientales son limitadas y se hallan controladas.~~»

Exposición de motivos

En el documento de la Comisión no se habla de «la mayor», sino de «una de las mayores» fuentes de energía que prácticamente no emiten dióxido de carbono. Debe citarse con exactitud.

Sobre otras implicaciones medioambientales, véanse otras enmiendas. [Nota de la traducción: En la versión española del doc. COM figura «*la mayor fuente de energía que no emite dióxido de carbono*». La versión alemana coincide con lo señalado por el Sr. Ribbe.]

Resultado de la votación (Nota: el Pleno aceptó la última parte de la enmienda, esto es, la supresión de la última frase):

Votos a favor: 57

Votos en contra: 60

Abstenciones: 3

Punto 1.3

Modifíquese de la manera siguiente:

«Con arreglo a la decisión del Consejo Europeo sobre los objetivos de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 y después, es obvio que toda la capacidad adicional de producción de electricidad con pocas emisiones de carbono, ya se trate de fuentes renovables, de la energía nuclear o de carbón potencialmente limpio, debería reemplazar la capacidad procedente de fuentes que emiten CO_2 y, de este modo, añadirse al total de electricidad que produce pocas emisiones de carbono. El Comité toma nota de la afirmación de la Comunicación de la Comisión en la que se indica que "en la actualidad, dentro de la Unión Europea existen más de 110 instalaciones nucleares que se encuentran en diversas fases de clausura. Está previsto que, al menos, un tercio de las 152 centrales que funcionan actualmente en la Unión Europea ampliada tendrá que clausurarse para 2025 (sin tener en cuenta una posible prórroga de su vida útil)". Dado que, por otro lado, hasta ahora la Comisión únicamente ha anunciado la construcción de un nuevo reactor, es probable que la parte de la energía nuclear en la producción de electricidad siga reduciéndose considerablemente. Sin embargo, como demuestra un estudio de los servicios de la Cancillería Federal sobre la República Federal de Alemania, los objetivos climáticos podrían mantenerse, pero ello presupondría un mayor esfuerzo de ahorro de energía eléctrica mediante un aumento de la eficiencia y la utilización de energías renovables. ~~En la práctica, si no se mantiene al menos la actual proporción de energía nuclear hasta que estén disponibles soluciones energéticas limpias totalmente nuevas, no se cumplirán los objetivos relativos al clima y a la política energética.~~»

Exposición de motivos

Se desprende del texto de la Comisión, así como del estudio mencionado.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 49

Votos en contra: 65

Abstenciones: 6

Punto 1.7

Modifíquese como sigue:

«El nivel de atracción que~~, tras veinte años de cuasi moratoria en Europa,~~ suscita el sector como empleador y tema de investigación ~~es~~ puede resultar una preocupación ~~añadida~~ para los Estados miembros que deseen seguir apostando por la energía nuclear. El CESE coincide con la Comisión en que la experiencia en la protección contra las radiaciones y la tecnología nuclear es fundamental para la UE, y que, por lo tanto, la educación, formación e investigación en estos ámbitos requieren atención. En estas cuestiones son responsables ante todo las empresas de explotación de las instalaciones.»

Exposición de motivos

Por un lado, no puede hablarse de «moratoria» y, por otro, la responsabilidad de la formación, etc. recae sobre todo en las empresas, no en el Estado o la comunidad internacional.

Resultado de la votación (sólo se sometió a votación la segunda parte de la enmienda; la primera fue aceptada):

Votos a favor: 45

Votos en contra: 71

Abstenciones: 2

Punto 3.6.1

Añádase un nuevo punto 3.6.1:

«Por lo que respecta a la disponibilidad de recursos de uranio, el Comité considera que entre la Comunicación de la Comisión y la última edición del denominado "Libro Rojo" de la OIEA ("Red Data Book") existen diferencias. En esta publicación se afirma (literalmente) lo siguiente: "Según las previsiones, la capacidad de producción primaria de uranio, que incluye los centros de producción existentes, comprometidos, planeados y potenciales cubiertos por los recursos identificados (RRA e inferidos), […] podría satisfacer las necesidades mundiales de uranio previstas para 2010 si se realizan todas las ampliaciones y aperturas de minas tal y como están planeadas y si la producción se mantiene a toda capacidad en todas las operaciones. […] Pese a lo anterior, se espera que la importancia de las fuentes secundarias se reduzca, en particular tras 2015, de modo que las necesidades de los reactores deberán cubrirse de forma creciente mediante la expansión de la capacidad de producción existente junto con el desarrollo de centros de producción adicionales o la introducción de ciclos de combustible alternativos, empresas éstas costosas tanto en términos económicos como de tiempo. Se necesitará una demanda de uranio fuerte a corto plazo para estimular el debido desarrollo de los recursos identificados necesarios. Habida cuenta de los largos plazos que se precisan para identificar nuevos recursos y ponerlos en producción (en general, del orden de diez años o más), cabría la posibilidad de que se produjesen ***déficits*** *en la oferta de uranio y una presión continua al alza en los precios de este elemento por el agotamiento de las fuentes secundarias". El Comité espera que la Comisión aclare este punto.»*

Exposición de motivos

Deben mencionarse, y no soslayarse, las diferencias obvias.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 49

Votos en contra: 65

Abstenciones: 5

Punto 4.1

Modifíquese de la manera siguiente:

«*El CESE ~~acoge favorablemente~~ toma nota de la nueva propuesta de Programa Indicativo Nuclear de la Comisión. El contexto energético ha evolucionado mucho en los diez años siguientes a la última publicación. En particular, en los últimos años evoluciones nuevas y de gran entidad han atraído gran atención sobre los tres aspectos de la política energética: seguridad de suministro, competitividad y precios razonables; a estos hay que añadir el medio ambiente, en particular el cambio climático. La UE ha reaccionado a los problemas y retos evidentes formulando propuestas en favor de una política energética europea. En este sentido, son necesarios un análisis y propuestas sobre la energía nuclear, que coloquen a esta en la escena energética global y faciliten parte de la información necesaria para debatir y definir una política energética para Europa.*»

Exposición de motivos

La propia ponente afirma en el texto que no se cubren todos los aspectos (por ejemplo, la amenaza terrorista, etc.).

Resultado de la votación:

Votos a favor: 50

Votos en contra: 69

Abstenciones: 2

Punto 4.5

Modifíquese de la manera siguiente:

«*En teoría, estas nuevas inversiones deberían ajustarse a los objetivos de seguridad de suministro, competitividad y lucha contra el cambio climático. En vista de los rasgos y el potencial de otras formas de producción de electricidad procedente de otras fuentes de energía, el CESE toma nota del debate que se está desarrollando en algunos Estados miembros sobre la~~, cabe esperar una~~ ampliación de la vida útil de las actuales centrales nucleares y ~~así como~~ la aparición de nuevas inversiones. ~~El Comité coincide en este punto con la Comisión.~~*»

Exposición de motivos

El autor de la enmienda no sabe en qué parte del texto la Comisión afirma que «cabe esperar» una ampliación de la vida útil de las actuales centrales nucleares. Se trata de una mera especulación.

Véase también el punto 1.5, modificado en la versión de la Sección, donde manifestamos nuestra preocupación en relación con una posible prolongación de la vida útil.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 50

Votos en contra: 67

Abstenciones: 6

Punto 4.6

Modifíquese de la manera siguiente:

«*Con arreglo a la Comisión, los recursos de uranio durarán 85 años si se mantienen los actuales niveles de consumo. Diferentes fuentes ofrecen una información de distinta naturaleza sobre esta cuestión, con estimaciones que varían de los 85 a los 500 años. Dada la importancia de disponer de combustible para garantizar el suministro energético, la Comisión debería facilitar información más detallada sobre la disponibilidad de combustible para producir energía nuclear. Al mismo tiempo, se señala una vez más que sobre la cuestión de la disponibilidad de recursos de uranio existen considerables diferencias.*»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 55

Votos en contra: 68

Abstenciones: 0

Punto 4.8

Modifíquese de la manera siguiente:

«Así, es fundamental tener presente la valiosa contribución que la energía nuclear aporta para evitar los gases de efecto invernadero. En la actualidad, la utilización de la energía nuclear en la UE evita alrededor de 600 millones de toneladas de CO_2 anuales, teniendo en cuenta la actual combinación energética. En el mundo entero se evitan aproximadamente 2 000 millones de toneladas de CO_2, lo que equivale al total de las actuales emisiones de Francia, Alemania y el Reino Unido juntos. Si la eliminación progresiva prevista se mantiene en algunos Estados miembros, otras fuentes de energía no emisoras tendrán que tomar el relevo de muchas de las actuales centrales nucleares europeas, así como medidas de eficiencia energética o medidas de ahorro. Si, además, las centrales nucleares existentes no se sustituyen por otras nuevas al final de su vida útil, a medio plazo otro tipo de energía no contaminante y las medidas de eficiencia y ahorro tendrán que reemplazar la totalidad de la energía nuclear.»

Exposición de motivos

La reflexión debe tener un alcance más amplio e ir más allá de la simple sustitución de un sistema de producción de electricidad por otro. El CESE se ha referido a esta cuestión en numerosas ocasiones.

Otra observación del autor de la enmienda: Pedí a la ponente que incluyera los datos cuantitativos relativos al ahorro de CO_2, pues aparecían mencionados en el documento de trabajo (300 millones de toneladas), con indicación de la fuente. Es de lamentar que no se hayan incluido.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 61

Votos en contra: 61

Abstenciones: 2

Punto 4.9

Modifíquese de la manera siguiente:

«Con arreglo a la decisión del Consejo Europeo sobre los objetivos en materia de gases de efecto invernadero para 2020 y después, es obvio que toda la capacidad adicional de producción de electricidad con pocas emisiones de carbono, ya se trate de fuentes renovables, de energía nuclear o de carbón potencialmente limpio, debería reemplazar la capacidad energética procedente de fuentes que emiten CO_2 y, de este modo, añadirse al total de electricidad que produce pocas emisiones de carbono. En la práctica, si no se mantiene al menos la actual proporción de energía nuclear hasta que estén disponibles soluciones energéticas totalmente nuevas, no se cumplirán los objetivos relativos al clima y las otras metas de la política energética de una manera económicamente aceptable. Por otro lado, es evidente que una proporción creciente de energía nuclear conjuntamente con energías renovables significaría una mejor relación coste/eficacia en la lucha contra el cambio climático. Por otra parte, algunos estudios (Cancillería Federal sobre la República Federal de Alemania), demuestran que los objetivos climáticos podrían mantenerse, pero que ello presupondría un mayor esfuerzo de ahorro de energía eléctrica mediante un aumento de la eficiencia y la utilización de energías renovables.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 58

Votos en contra: 65

Abstenciones: 1

Punto 4.11.1

Añádase un nuevo punto 4.11.1

«La Comisión señala que "la responsabilidad por los accidentes nucleares en los Estados miembros de la UE-15 se rige por el Convenio de París de 1960. Este Convenio creó un sistema internacional armonizado de responsabilidad por accidentes nucleares, que limita actualmente la responsabilidad de los explotadores a unos 700 millones de dólares de los EE.UU.". El CESE ve en esta situación una subvención indirecta a la energía atómica y pide que se obligue a los explotadores a responder por todos los daños potenciales con un seguro suficiente.»

Exposición de motivos

En las reuniones del Grupo de estudio la ponente señaló que «puede y debe encontrarse una solución». En el texto esto no queda claro. El objetivo de la enmienda es aclarar este extremo.

Aclaración: en Alemania los automóviles se aseguran con seguros de responsabilidad de 100 millones de euros. En comparación con los daños potenciales, los 700 millones de USD resultan ridículos.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 41

Votos en contra: 44

Abstenciones: 3

Punto 4.14

Modifíquese del modo siguiente:

«La tarea más urgente es hallar una solución al problema de los residuos radiactivos y, sobre todo, a la eliminación final del combustible nuclear gastado~~, cuestiones para las que se dispone de tecnología, pero que exigen la adopción de decisiones políticas~~. Es este un problema fundamental en lo que se refiere a las consecuencias para el medioambiente y la salud y a la aceptación de la energía nuclear por los ciudadanos. En el PINC se señala que ningún país ha aplicado aún la solución final propuesta. No obstante, se han realizado progresos en Finlandia, donde se ha seleccionado un lugar de eliminación, así como en Suecia y Francia, países en los que se han dado pasos importantes para llevar a cabo la selección.»

Exposición de motivos

No existe, en ninguna parte, solución tecnológica para el problema.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 55

Votos en contra: 69

Abstenciones: 4

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Conferencias marítimas — Convenio de las Naciones Unidas»

COM(2006) 869 final — 2006/0308 (COD)

(2007/C 256/12)

El 20 de marzo de 2007, de conformidad con el artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 14 de febrero de 2007, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a la Sra. BREDIMA-SAVOPOULOU y ha aprobado por 86 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones**

1.1 El CESE está de acuerdo con la propuesta de derogar el Reglamento (CEE) nº 954/79, como consecuencia inevitable de la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 que otorgaba a las conferencias marítimas una exención por categoría. El CESE señala que ambos Reglamentos constituyen un conjunto jurídico.

1.2 El Reglamento (CEE) nº 954/79 hace referencia a la ratificación por parte de los Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas relativo a un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, o a la adhesión de dichos Estados al Convenio (en lo sucesivo, Código de conducta de la UNCTAD o Código). A este respecto, hay que señalar que el Código de conducta de la UNCTAD ha sido ratificado por 81 países incluidas las nuevas «locomotoras» del comercio mundial (China, India, Rusia y Brasil), así como Australia, Canadá, Japón, Nigeria, México, Indonesia, Arabia Saudí y Singapur. El Código también ha sido ratificado por dieciséis Estados miembros de la Unión Europea. Además, el transporte marítimo de línea regular acapara el 60 % del valor global del comercio internacional, principalmente mediante contenedores. Por lo tanto, la derogación del Reglamento (CEE) nº 954/79 (al igual que la del Reglamento (CEE) nº 4056/86) tendrá, sin lugar a dudas, repercusiones que no se deberían subestimar.

1.3 En concreto, el CESE pide a la Comisión que aclare la posición jurídica a nivel internacional de las compañías marítimas de la UE tras la derogación del Reglamento (CEE) nº 954/79. De hecho, habida cuenta de la importancia de una política marítima integrada comunitaria para defender el papel de la UE en la economía mundial, así como del transporte marítimo, incluido el comunitario, en el comercio de la UE y mundial, el CESE considera que se requiere la mayor atención posible al gestionar esta derogación y que deben considerarse de forma detenida sus repercusiones, tanto a nivel europeo como internacional. Respecto de la propuesta subyacente de la Comisión de derogar el Reglamento (CEE) nº 954/79, el CESE considera que no tiene en cuenta los dos parámetros siguientes: a) la discriminación entre compañías marítimas de la UE que puede derivarse de esta derogación y que debería evitarse (de conformidad con el artículo 12 del Tratado CE); y b) la competitividad de las compañías marítimas de la UE (incluido el transporte marítimo de corta distancia), que debe salvaguardarse (en línea con la Estrategia de Lisboa revisada).

1.4 Con arreglo a sus dictámenes anteriores y los del Parlamento Europeo sobre el asunto, el CESE insta a la Comisión a abordar las consecuencias (políticas, jurídicas y prácticas) que puedan derivarse de la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 y del Reglamento (CEE) nº 954/79 con el fin de evitar toda repercusión negativa para los intereses marítimos de la UE a nivel internacional.

1.5 Se sobreentiende que las directrices para explicar la aplicación de las normas de competencia comunitaria al transporte marítimo, que se aplicará al transporte marítimo de línea regular tras la prohibición de las conferencias marítimas respecto del tráfico con origen o destino en puertos de la UE a partir del 18 de octubre de 2008, deberían permitir a los operadores de servicios regulares realizar una autovaloración de sus acuerdos con arreglo al Derecho de competencia de la UE. Por consiguiente, el CESE considera que es improbable que estas directrices aborden las consecuencias (políticas, jurídicas y prácticas) de la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 y del Reglamento (CEE) nº 954/79. Sin embargo, tanto el CESE como el Parlamento Europeo pidieron de forma repetida a la Comisión en anteriores dictámenes que analizara estas consecuencias y que las tuviera en cuenta a la hora de establecer un nuevo régimen. Por lo tanto, el CESE desea ser consultado a su debido tiempo sobre el proyecto de directrices relativas a la aplicación de las normas de competencia comunitaria al transporte marítimo y poder expresar su opinión al respecto.

1.6 El CESE, aunque se muestra de acuerdo con la derogación del Reglamento (CEE) nº 954/79, no entiende la urgencia de realizarla antes de que se hayan determinado y corregido de forma adecuada las repercusiones internacionales de las recientes políticas europeas sobre transporte marítimo de línea regular.

2. **Introducción**

2.1 El sector del transporte marítimo de línea en contenedor es vital para la economía europea. Los servicios regulares de transporte de contenedores suponen aproximadamente el 40 % del comercio exterior de la UE-25 por mar en términos de valor. Los tres mayores operadores mundiales de servicios regulares son europeos y las rutas que conectan Asia y Europa, junto con

las existentes entre Asia y Estados Unidos, son con diferencia las rutas comerciales más importantes ([1]). Además, hay unas 150 conferencias marítimas internacionales en todo el mundo, de las que 28 operan rutas con salida y llegada en la UE. Los principales Estados miembros con compañías que realizan servicios regulares de transporte marítimo son, entre otros, Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, los países bálticos y Chipre. De acuerdo con los últimos datos disponibles ([2]), el 60 % del valor global del comercio marítimo internacional y el 25 % de los 5 900 millones de toneladas transportadas por mar corresponden a servicios regulares, incluidas las conferencias marítimas.

2.2 La propuesta analizada tiene por objeto derogar el Reglamento (CEE) nº 954/79 del Consejo, de 15 de mayo de 1979, relativo a la ratificación por los Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas relativo a un código de conducta para las conferencias marítimas, o a la adhesión de dichos Estados al Convenio. La propuesta está motivada por la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 que otorgaba a las conferencias marítimas una exención por categoría en virtud del Reglamento (CE) nº 1419/2006 del Consejo de 25 de septiembre de 2006. El Reglamento (CE) nº 1419/2006 también amplía el alcance el Reglamento (CE) nº 1/2003, al que modifica, con objeto de incluir el cabotaje y los servicios internacionales de tramp.

2.3 El Convenio de las Naciones Unidas sobre un Código de conducta para las conferencias marítimas (Ginebra, 6 de abril de 1974) fue elaborado bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) con el fin de crear un marco internacional armonizado para la explotación de las conferencias marítimas. El Código de conducta de la UNCTAD se adoptó para satisfacer las aspiraciones legítimas de los países en desarrollo de lograr una mayor participación de sus compañías en el transporte de mercancías de línea regular. Fue el resultado de prologadas negociaciones multilaterales entre países desarrollados y en desarrollo ([3]). Su fórmula de reparto de cargamento entre compañías de los países situados a ambos extremos de la ruta comercial y las compañías de terceros países fue diseñada para frenar las tendencias proteccionistas. El Reglamento (CEE) nº 954/79 tenía por objeto lograr que los mecanismos del Código fueran compatibles con los principios del Tratado CE.

2.4 Los Estados miembros que han ratificado el Convenio sobre el Código de conducta para las conferencias marítimas de la UNCTAD o se han adherido a él son: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Malta, los Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España, Suecia y el Reino Unido. Noruega, miembro del Espacio Económico Europeo, también se ha adherido al Código.

2.5 Cuando el Parlamento Europeo debatió la derogación del sistema de conferencias marítimas en la UE subrayó en dos resoluciones (de 2005 y 2006) lo siguiente: «Dado que la aplicación del (…) Reglamento ([4]) [por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 4056/86] crea un conflicto jurídico originado por la adhesión de algunos Estados miembros al código de conducta de las conferencias marítimas de la UNCTAD, se recomienda a los Estados miembros que renuncien a dicha adhesión, si bien no se les puede obligar a ello. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de disponer de un procedimiento preciso que permita gestionar los conflictos de Derecho internacional que puedan presentarse. (…) la Comisión presentará al Parlamento Europeo un panorama transparente de la posición de terceros países (China, Estados Unidos, Canadá, Japón, Singapur e India) en relación con la nueva política de la Unión Europea en materia de servicios de línea (aceptación, adaptación, reacción, efectos negativos, etc.) y su voluntad para adaptar sus propios sistemas. (…) la Comisión debe investigar pormenorizadamente las consecuencias comerciales y políticas de tal denuncia [del código de la UNCTAD]. (…) A este respecto, la Comisión debe examinar si es necesario modificar o derogar alguna otra disposición de Derecho comunitario, como (…) el Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros ([5])». Además, el Parlamento Europeo «Insta a la Comisión ([6]) a que no prosiga con la propuesta destinada a derogar las disposiciones incluidas en el artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 4056/86 que regulan las negociaciones que se celebrarían en el caso de que se produjese un conflicto entre la legislación comunitaria y la legislación de determinados terceros países, especialmente a la luz de la intención de la Comisión de revisar las normas de competencia en el ámbito del transporte marítimo». Sin embargo, en contra de las recomendaciones del Parlamento Europeo, se ha derogado el artículo 9 junto con el Reglamento (CEE) nº 4056/86 mientras que parece que sigue sin producirse la solicitada evaluación completa de las consecuencias políticas y jurídicas de la derogación del sistema de conferencias marítimas en la UE.

2.6 El CESE también debatió la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 y aprobó dos dictámenes al respecto en 2004 y 2006. Además, en 2006 el CESE se reservó su opinión para ver si la derogación propuesta de dicho Reglamento tendría efectos a largo plazo. A su juicio, «Este sistema de conferencias marítimas (…) sigue estando sometido a acuerdos multilaterales y bilaterales en los que los Estados miembros de la UE y la Comunidad son partes contratantes». Asimismo, el CESE señaló que «la Comisión reconoce que, como consecuencia de estos acuerdos, la fecha de derogación de las correspondientes disposiciones del Reglamento (CEE) nº 4056/86 (artículo 1.3, letras b) y c), artículos 3 a 8 y artículo 26) deberá aplazarse dos años para poder denunciar o revisar los acuerdos con terceros países». El CESE consideró «que, a la hora de derogar el Reglamento (CEE) nº 4056/86, la Comisión deberá tener en cuenta también los intereses de la pequeña y mediana empresa. Las PYME constituyen la columna vertebral de la economía de la UE y desempeñan un importante papel ante una revisión de la Estrategia de Lisboa. Los mercados deben seguir abiertos a la competencia actual y futura, incluida la de los operadores marítimos pequeños y medianos». Por último, el CESE mantuvo «que, aunque la consolidación podría tener efectos positivos para la industria de la UE (aumento de la eficiencia, economías de escala, ahorro de costes), es preciso actuar con precaución para evitar que esta consolidación — que podría derivarse de la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 — se traduzca en un menor número de operadores en los respectivos mercados, esto es, en una menor competencia».

([1]) *Global Insight final report on the application of competition rules to liner shipping* (Informe definitivo de Global Insight sobre la aplicación de las normas de competencia al transporte marítimo de línea regular), octubre de 2005.
([2]) (UNCTAD — 2003, Clarksons — 2003).
([3]) DO C 157 de 28.6.2005.
([4]) Informe del Parlamento Europeo A6-0217/2006 de 22.6.2006.
([5]) DO L 378 de 31.12.1986, p. 1.
([6]) Informe del Parlamento Europeo A6-0314/2005 de 24.10.2005.

3. **Propuesta de la Comisión Europea**

3.1 El Reglamento propuesto sólo consta de dos artículos: el artículo 1, por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 954/79, y el artículo 2, en el que se establece su entrada en vigor el 18 de octubre de 2008.

4. **Observaciones generales**

4.1 El CESE ha seguido de cerca las normas de competencia para el transporte marítimo y, en especial, el asunto de las conferencias marítimas durante más de dos décadas en las que se han expresado puntos de vista divergentes sobre la conveniencia de suprimir la exención por categoría para éstas. Sin embargo, tras la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 debido al Reglamento (CE) nº 1419/2006, a partir del 18 de octubre de 2008 se prohibirán las conferencias marítimas con origen y destino en la UE.

4.2 Los Reglamentos (CEE) nº 4056/86 y (CEE) nº 954/79 constituyen un conjunto jurídico y la adopción de este último se debió a la ratificación del Código de conducta de la UNCTAD por determinados Estados miembros de la UE. Por lo tanto, la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 ha obligado a hacer lo mismo con el Reglamento (CEE) nº 954/79. En consecuencia, el CESE — que se opuso inicialmente a la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86 pero que se vio obligado a aceptarla más tarde alertando sobre sus repercusiones — sólo puede apoyar la derogación propuesta del Reglamento (CEE) nº 954/79 en aras de la simplificación de la legislación comunitaria. No obstante, al igual que con la derogación del Reglamento (CEE) nº 4056/86, el CESE desea subrayar de nuevo que es necesario considerar en profundidad toda posible repercusión jurídica o política (también los efectos negativos potenciales) que pueda acarrear la derogación propuesta del Reglamento (CEE) nº 954/79. Sin embargo, el CESE señala que no parece que la propuesta de derogar el Reglamento (CEE) nº 954/79 incluya, una vez más, una evaluación de los potenciales problemas políticos, jurídicos y prácticos que puedan derivarse de la derogación. Aunque no se pone en duda la necesidad de la derogación, dado que es inevitable al derogarse el Reglamento (CEE) nº 4056/86, el CESE mantiene su opinión, que vuelve a repetir, de que la UE debería analizar de forma adecuada toda posible repercusión (política, jurídica y práctica).

4.3 El Código de conducta de la UNCTAD y el concepto de conferencias marítimas se recogen en el acervo comunitario y en otros instrumentos jurídicos que ha adoptado la UE. Por ejemplo, constituye la base de los Reglamentos (CEE) nº 4055/86 y (CEE) nº 4058/86 ([7]), así como del Reglamento (CE) nº 823/2000 sobre consorcios de transporte marítimo de línea regular. Además, el Código también se menciona de forma específica en determinados acuerdos bilaterales como el Acuerdo UE-Rusia (artículo 39.1.a) y el Acuerdo de Asociación UE-Argelia de 2005 (artículo 34.3).

4.4 Al derogar el Reglamento (CEE) nº 4056/86, la Comisión Europea indicó que publicaría directrices para explicar la aplicación de las normas de competencia comunitarias al transporte marítimo, incluidos los servicios de línea regular. Respecto de tales servicios, estas directrices deberían ayudar a los operadores de servicios regulares después del 18 de octubre de 2008 (esto es, la fecha en que se prohibirán las conferencias marítimas en los tráficos con origen y destino en la UE) a realizar una autovaloración de sus acuerdos con arreglo al Derecho de competencia de la UE (artículos 81 y 82 del Tratado CE). No obstante, falta por ver si estas directrices incluirán soluciones para todo problema jurídico que pueda plantearse a nivel internacional como consecuencia de la derogación del Reglamento (CEE) nº 954/79. Por el momento, el CESE considera que el proyecto de directrices es muy general y carece de la necesaria seguridad jurídica que espera el sector del transporte marítimo para realizar una autovaloración. Además, se sobreentiende que el proyecto de directrices no aborda las implicaciones internacionales de la derogación de los Reglamentos (CEE) nº 4056/86 y (CEE) nº 954/79. Por lo tanto, el CESE expresa el deseo de ser consultado a su debido tiempo con el fin de seguir atentamente la evolución futura y, llegado el caso, aportar ayuda o conocimientos al proceso de redacción de las directrices definitivas.

4.5 El CESE considera que la cuestión fundamental que debe tratarse es si la derogación propuesta del Reglamento (CEE) nº 954/79 también implica la obligación jurídica de denunciar el Código de conducta de la UNCTAD. El CESE señala que la Comisión Europea no abordó este tema en la exposición de motivos de la propuesta destinada a derogar dicho Reglamento. Sin embargo, se sobreentiende que, en opinión de la Comisión, los Estados miembros que son partes contratantes del Código no tendrían la obligación jurídica de denunciarlo. En tal caso, la situación jurídica tras la derogación del Reglamento (CEE) nº 954/79 sería la siguiente: los Estados miembros de la UE no tendrán que denunciar el Código, sino que ya no podrán aplicarlo a los tráficos con origen y destino en la UE. No obstante, el Código seguirá aplicándose en otros continentes. A su vez, los Estados miembros de la UE que todavía no han ratificado el Código ya no podrán hacerlo después del 18 de octubre de 2008, tal como se explica en la exposición de motivos y se señala en el quinto considerando de la propuesta para derogar el Reglamento (CEE) nº 954/79. En consecuencia, si un Estado miembro que no es parte contratante del Código de conducta de la UNCTAD desea adherirse a él para salvaguardar los intereses de sus compañías marítimas que operan en tráficos no comunitarios, no podrá hacerlo.

4.6 Ante esta situación, podría darse la siguiente paradoja jurídica tras el 18 de octubre de 2008: las compañías de Estados miembros que son partes contrantes del Código pero que no lo denuncian seguirán beneficiándose de sus disposiciones referidas a los derechos de las compañías terceras (*cross traders*), compañías independientes previstas en los artículos 2 y 4, letras a) y b), y en la Resolución 2. En cambio, las compañías de Estados miembros que no son partes contratantes del Código y que ya

([7]) El Reglamento (CEE) nº 4055/86 de 22 de diciembre de 1986 («relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros») se basa en el artículo 4, apartado 1, letras a) y b) del Código de conducta de las conferencias marítimas de la UNCTAD y establece la eliminación paulatina de los acuerdos de reparto de cargamento existentes mediante una referencia directa a dicho Código de conducta. El Reglamento (CEE) nº 4058/86 de 22 de diciembre de 1986 sobre «acción coordinada con objeto de salvaguardar el libre acceso al tráfico transoceánico» se basa en el Código de conducta. El artículo 1 establece su aplicación en función de los tipos de tráfico sujetos a código o no sujetos a código (DO L 378 de 31.12.1986, p. 4).

no podrán ratificarlo o adherirse a él después del 18 de octubre de 2008 no se beneficiarían de sus disposiciones. Por consiguiente, se plantea la siguiente pregunta: ¿es posible adoptar una propuesta que podría suponer una discriminación entre compañías marítimas de la UE, en contra de lo dispuesto en el artículo 12 del Tratado CE? Además, ¿no afectaría esta situación a la competitividad de las empresas de la UE en Europea o en el mundo, frente a los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada? ¿No constituye esta situación un claro ejemplo de la necesidad de un enfoque horizontal de las políticas de la UE, especialmente de competencia y transportes respecto del transporte marítimo, tal como se prevé en el Libro Verde «Hacia una política marítima de la Unión Europea»?

4.7 El CESE recomienda encarecidamente que la UE no infravalore las implicaciones internacionales que podrían derivarse de la derogación del sistema de conferencias marítimas. El CESE señala que otras jurisdicciones mantienen, por el momento, sus sistemas de inmunidad o exención frente a las reglas de competencia. Algunos terceros países han expresado su preocupación por la derogación del sistema de conferencias marítimas en la UE. Cabe citar a este respecto una declaración reciente del *Asian Shipowners Forum* (Bussan, Corea, 29 de mayo de 2007):

«Los miembros toman nota de los últimos avances en Australia, China, Hong Kong, Japón y Singapur, pero señalan con preocupación la decisión de la UE de suprimir la exención por categoría para las conferencias marítimas. Los delegados reiteran la posición constante del ASF de que el sistema de inmunidad o exención frente a las reglas de competencia es indispensable para el equilibrio del sector del transporte marítimo y su capacidad para fomentar las inversiones necesarias con el fin de responder a la creciente demanda del comercio internacional y que este sistema beneficia a todo el sector comercial. Se acuerda que los cargadores sigan esforzándose por lograr el acuerdo de las partes interesadas como transportistas y gobiernos dado el importante papel de los acuerdos entre cargadores para fomentar el comercio. El ASF señala que las asociaciones que lo componen, especialmente KSA, JSA y SSA, enviaron cartas a la Comisión Europea y a los organismos competentes para expresar su oposición a la supresión del sistema de inmunidad o exención frente a las reglas de competencia. Posteriormente, KSA recibió una contestación de la Comisión señalando que se derogará el Reglamento (CEE) nº 4056/86 pero que prevé elaborar una alternativa a la vez que se mantiene intacto el Reglamento sobre consorcios, que es uno de los dos ejes del sistema de inmunidad o exención frente a las reglas de competencia». El CESE toma nota de la declaración del *Asian Shipowners Forum* como un ejemplo de la necesidad de evaluar, o al menos considerar de forma detenida, la repercusión internacional de la derogación del sistema de conferencias marítimas en la UE con carácter mundial y en una economía globalizada, en consonancia con las abundantes peticiones similares que han formulado el CESE y el Parlamento Europeo.

4.8 A la luz de las consideraciones anteriores, el CESE está firmemente convencido de que este asunto no puede examinarse únicamente desde la perspectiva del Derecho de competencia. No pueden infravalorarse las implicaciones de tipo político y para el transporte marítimo derivadas de la derogación del sistema de conferencias marítimas en la UE, así como del Reglamento (CEE) nº 954/79. Por consiguiente, el CESE no comprende la urgencia de la propuesta de la Comisión para derogar este Reglamento, dado que las repercusiones internacionales de la política comunitaria sobre las normas de competencia para el transporte marítimo y, en especial, de la derogación del sistema de conferencias marítimas todavía no se han abordado de forma adecuada, a pesar de las múltiples peticiones en este sentido, entre otros, del CESE.

5. **Observaciones específicas**

5.1 Respecto de la situación actual de la ratificación del Código, el CESE señala que la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión para derogar el Reglamento (CEE) nº 954/79 hace referencia a trece Estados miembros de la UE como partes contratantes del Código de conducta de la UNCTAD aunque, en realidad, son dieciséis tras la ratificación de Rumanía, Bulgaria y Malta.

El Reglamento (CEE) nº 954/79 establece determinadas reservas para salvaguardar los intereses, entre otros, de las compañías marítimas de un tercer país (*cross traders*). Sin embargo, la propuesta de derogación de este Reglamento no establece tales medidas de salvaguardia. A este respecto, los intereses de las compañías marítimas de la UE que operan entre otros continentes (en que se aplica el Código) no deberían subestimarse. También es significativo que el Código de conducta de la UNCTAD haya sido ratificado por 81 países incluidas las nuevas «locomotoras» del comercio mundial, es decir, China, India, Rusia y Brasil (BRICS), así como Indonesia, México, Nigeria, Arabia Saudí, Australia, Canadá, Japón y Singapur.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Identificación por radiofrecuencia (RFID)»

(2007/C 256/13)

Mediante carta de 26 de febrero de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen sobre «*Identificación por radiofrecuencia (RFID)*».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2007 (ponente: Sr. MORGAN).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La identificación por radiofrecuencia (RFID) es una tecnología que irá adquiriendo gran importancia con el tiempo. Sus aplicaciones actuales y futuras revelan un potencial de mejora de toda una serie de procesos empresariales tanto en el sector público como privado, y ofrecen la posibilidad de aportar beneficios significativos tanto a los particulares como a las empresas. La RFID tiene también el potencial de fomentar un desarrollo masivo de aplicaciones Internet, haciendo posible lo que una agencia de las Naciones Unidas ha denominado el «Internet de los objetos». No obstante, la RFID está cuidadosamente controlada, ya que puede conllevar una violación del respeto a la vida privada y las libertades civiles, así como constituir una amenaza para la seguridad de los particulares y las empresas.

1.2 El título completo de la Comunicación es «La identificación por radiofrecuencia (RFID) en Europa: pasos hacia un marco político». La Comisión llevó a cabo una amplia consulta que sirvió de base a la Comunicación. Se pide ahora al CESE que presente un dictamen exploratorio. Basándose en las reacciones que suscite su Comunicación, la Comisión presentará una Recomendación a los Estados miembros a finales de año. Más tarde puede llegar una eventual normativa, cuya elaboración requeriría más tiempo. Por consiguiente, este Dictamen debe centrarse en el contenido de la Recomendación.

1.3 La Comisión ha decidido crear un Grupo de partes interesadas que, funcionando como caja de resonancia, le asesore en la formulación de sus recomendaciones. El CESE desearía tener la oportunidad de presentar su Dictamen al Grupo de partes interesadas.

1.4 El CESE respalda las acciones propuestas por la Comisión relativas al espectro radioeléctrico, las normas, la salud y la seguridad y el medio ambiente y señala que urge contar con una contribución empresarial real al Foro de normalización.

1.5 Dado que la Comisión publicará sus recomendaciones a los Estados miembros a finales de año, es lógico suponer que aceptará las infraestructuras del ámbito de la seguridad de los datos personales y la privacidad en su forma actual. Concretamente, esto supondría que los entes responsables en materia de protección de datos que ya existen en cada Estado miembro pasarán a ser la autoridad competente para cuestiones relativas a la privacidad y la protección de datos personales en el ámbito de la RFID. El Dictamen se centra precisamente en estas cuestiones.

1.6 Las amenazas a la privacidad y las libertades civiles son importantes:

— las etiquetas RFID pueden estar incorporadas o adheridas a artículos y documentos sin el conocimiento de la persona que los utiliza; como las ondas de radio se propagan fácilmente y de manera silenciosa a través de los textiles, el plástico y otros materiales, es posible leer las etiquetas RFID cosidas a las prendas de vestir o pegadas a artículos que se meten en las carteras, bolsas de la compra, maletas, etc.;

— el Código Electrónico de Producto (CEP) podría permitir que cada objeto tuviera su número de identificación propio. El uso de este tipo de números podría conducir a la creación de un sistema de registro mundial de artículos que permitiera la identificación de cada objeto y su asociación a su comprador o propietario en el punto de venta o transferencia;

— la implantación de la RFID requiere la creación de inmensas bases de datos en que se recogen los datos de cada etiqueta. Estos datos podrían vincularse a datos personales, especialmente cuando las memorias y la capacidad de procesamiento de los ordenadores va en aumento;

— las etiquetas pueden leerse desde cierta distancia, no limitada necesariamente al campo de visión, por medio de lectores que pueden incorporarse con facilidad a prácticamente cualquier tipo de lugar en el que se congregan personas. Los lectores pueden disimularse en las baldosas, estar tejidos en las alfombras, esconderse en puertas o estanterías, lo que hace prácticamente imposible que una persona pueda saber si está siendo escaneada;

— si los datos personales están asociados a números de etiqueta RFID únicos, se puede seguir o identificar a una persona sin su conocimiento o consentimiento;

— es posible contemplar la posibilidad de un mundo en el que los lectores RFID constituyen una red global omnipresente. Una red de este tipo no necesitaría lectores colocados por todas partes. Los sistemas de control de la congestión del tráfico de Londres pueden seguir a todos los automóviles que penetran en el centro de la ciudad por medio de cámaras de número relativamente reducido, pero estratégicamente situadas. De la misma manera podría constituirse una red de lectores de etiquetas RFID estratégicamente situados. No debemos permitir que esto suceda.

1.7 Estas amenazas implican que:

— los usuarios de dispositivos RFID deben hacer públicas sus políticas y prácticas, y no debería haber bases de datos secretas con datos personales;

— los individuos tienen derecho a tener conocimiento de que un espacio comercial dispone de artículos con etiquetas RFID o de lectores. La lectura de etiquetas en los espacios comerciales debe hacerse siempre de manera transparente para todas las partes;

— los usuarios de dispositivos RFID deben informar del uso que dan a las etiquetas y los lectores. La recogida de información estará limitada a lo necesario para el propósito en cuestión;

— los usuarios de dispositivos RFID son responsables de la aplicación de la tecnología y están sujetos a las normas y directrices en materia de protección de datos. También son responsables de la seguridad e integridad del sistema y su base de datos.

1.8 Queda ahora por debatir cómo deberían ponerse en práctica estos principios. Lo ideal sería que toda empresa en la que se efectuasen transacciones empresa-cliente, como los comerciantes, los vendedores de billetes, los controles de acceso y los servicios de transporte, ofreciese de alguna manera a sus clientes una garantía de que estos principios se respetan, como una especie de carta de los consumidores. Una carta de este tipo podría incluir todos los principios de buenas prácticas en materia de protección de datos personales que se enumeran en el apartado 4.5. Además, el CESE propone las directrices siguientes:

a) se debería prohibir que los comerciantes obliguen o presionen a los clientes para que acepten etiquetas activas o pasivas en los productos que adquieren. Una alternativa podría consistir en colocar las etiquetas en los envases o utilizar etiquetas que puedan retirarse, similares a las etiquetas en las que figura el precio;

b) los compradores deberían poder quitar o inhabilitar las etiquetas incorporadas a los artículos en su posesión;

c) la RFID no debería utilizarse para seguir a las personas. El seguimiento de las personas no es correcto, ya sea, por ejemplo, a través de las prendas de vestir, las mercancías, los billetes u otros artículos;

d) la RFID no debería utilizarse nunca para suprimir o reducir el anonimato;

e) la autoridad responsable debería establecer claramente que las situaciones contempladas en c) y d) sólo se admitirán en circunstancias excepcionales y siempre y cuando se le notifiquen previamente por vía oficial.

1.9 Podrán contemplarse ciertas excepciones a las directrices anteriores cuando

— un particular opte por mantener activas las etiquetas por conveniencia personal,

— un particular consienta en que se siga su rastro en lugares con riesgo, como los establecimientos e instituciones públicas y privadas de alta seguridad;

— un particular opte por utilizar aplicaciones que lo localizarán e identificarán de la misma manera que cuando utiliza un teléfono móvil, tarjetas de pago, direcciones de Internet, etc.

Todas estas excepciones deberían notificarse a la autoridad responsable.

1.10 La RFID es una tecnología que todavía no ha alcanzado su madurez, de modo que aún no conocemos su pleno potencial. Por una parte, puede ofrecer beneficios extraordinarios a una civilización tecnológica como la nuestra, pero también puede convertirse en la mayor amenaza tecnológica a la privacidad y la libertad de todos los tiempos. El CESE considera que el desarrollo de las aplicaciones de RFID debería ajustarse a un severo código ético por lo que se refiere a la privacidad, la libertad y la seguridad de los datos personales, pero que debería proseguirse, con las necesarias salvaguardas.

1.11 En conclusión, en los casos en que las aplicaciones de la RFID estén permitidas, su puesta en práctica debería ser plenamente transparente para todas las partes implicadas. Por regla general, las aplicaciones destinadas a mejorar el tratamiento de las mercancías resultan aceptables. Generalmente, las aplicaciones destinadas al rastreo de personas no son aceptables, excepto en zonas de tránsito. Las aplicaciones que vinculan a las personas con mercancías pueden ser aceptables, con fines comerciales. Aquellas que sirven para identificar a las personas a través de las mercancías que han adquirido resultan, por lo general, inaceptables. Además, algunas aplicaciones resultan impropias de una sociedad libre y no deberían admitirse de ninguna manera. La necesidad absoluta de preservar la privacidad y el anonimato deben constituir el núcleo de la Recomendación de la Comisión a los Estados miembros.

2. ¿Qué es la RFID y qué importancia tiene?

2.1 La identificación por radiofrecuencia (RFID) es una tecnología que permite la identificación y recogida automática de datos mediante la utilización de radiofrecuencias. La característica más destacada de esta tecnología es la posibilidad de asociar un identificador único y otra información (utilizando una etiqueta electrónica) a cualquier objeto, animal o incluso persona y leer esta información a través de un dispositivo inalámbrico.

2.2 Las etiquetas están constituidas por un circuito electrónico en el que se almacenan datos y una antena que transmite mediante ondas de radio. Un lector RFID recaba de las etiquetas la información almacenada en ellas. Cuando el lector emite ondas de radio, todas las etiquetas que se encuentran a su alcance le transmitirán su información. Para controlar el lector y recoger y filtrar la información se necesita un programa informático.

2.3 Existen varios tipos de sistemas RFID. Las etiquetas pueden ser activas o pasivas. Las etiquetas activas tienen una pila incorporada que alimenta el circuito interno y genera ondas de radio, por lo que pueden emitir incluso en ausencia de un lector RFID. Las etiquetas pasivas funcionan con la energía de la onda de radio transmitida por el lector, y no disponen de una fuente de alimentación propia. Las etiquetas pueden ser sólo de lectura o de lectura y escritura. La producción de etiquetas sólo de lectura es menos costosa, por lo que éstas se utilizan en la mayoría de las aplicaciones actuales.

2.4 El alcance de un sistema RFID depende de la radiofrecuencia, la potencia del lector y el material que se encuentre entre la etiqueta y el lector. Este alcance puede limitarse a unos pocos metros en el caso de los sistemas pasivos y superar los cien metros para los sistemas activos.

2.5 La RFID ocupa el nivel inferior de la jerarquía de las tecnologías inalámbricas. Según la distancia cubierta por las señales, la clasificación está encabezada por los sistemas de comunicación por satélite, como el GPS. Le siguen toda una serie de tecnologías de telefonía móvil, como los sistemas GSM y GPRS; tras ellos se sitúan los de señales de corto alcance en el interior de edificios, como el Wi-Fi, seguidos de las redes personales como Bluetooth y, por último, la RFID. Todas estas tecnologías son diferenciadas y autónomas, de modo que, por ejemplo, no hay riesgo de que los sistemas por satélite puedan leer las etiquetas RFID. Sin embargo, pueden transferirse datos entre sistemas diferentes, por medio de dispositivos como los teléfonos móviles.

2.6 Como ejemplos de los beneficios potenciales de las aplicaciones de la RFID pueden mencionarse los siguientes casos:

— para los particulares, puede implicar seguridad (p. ej. seguridad alimentaria, atención sanitaria, lucha contra la falsificación), comodidad (colas más cortas en las cajas, mejor gestión del equipaje en los aeropuertos, pago automático) y mejoras en la asistencia a los pacientes, en especial en los casos de enfermedades crónicas como la demencia;

— en el transporte de personas y mercancías, se espera que contribuya a mejorar la eficacia y la seguridad, así como la calidad de los servicios;

— en el ámbito de la atención sanitaria, la RFID puede reforzar la calidad de la atención y la seguridad de los pacientes, así como mejorar la observancia del tratamiento y la logística. En la actualidad se está estudiando la posibilidad de incorporar etiquetas RFID a cada comprimido;

— en el comercio al por menor, la RFID podría contribuir a controlar el agotamiento de las existencias, los niveles de los inventarios y el robo;

— en muchas industrias donde la falsificación es una práctica corriente, el uso de la RFID puede ayudar a localizar la penetración de mercancías ilegales en la cadena de suministro;

— el etiquetado con RFID también puede mejorar la clasificación y el reciclado de las piezas y los materiales que componen los productos, con resultados positivos para la gestión de desechos y el desarrollo sostenible.

2.7 La aplicación de la RFID en el ciclo de vida de los libros ilustra muchos de los aspectos de esta tecnología. La enorme cantidad de libros impresos supone una pesadilla logística para los editores, distribuidores, librerías y pequeños comerciantes. Dejando aparte la logística de la cadena de suministro, también resulta necesario seguirle la pista a los libros cuando éstos ya han llegado a sus puestos de venta, tanto para localizarlos como para reponerlos cuando se agoten. Además, las bibliotecas deben poder controlar los préstamos, y los compradores pueden tener dificultades para seguir la pista a sus propios libros. Las etiquetas RFID proporcionan soluciones a todos estos problemas. En cualquier caso donde se reciclen o alquilen artículos habrá una aplicación análoga a la del control de los préstamos en las bibliotecas.

2.8 Para ilustrar la índole de las amenazas inherentes a esta tecnología, sirva el resumen de una solicitud de patente de IBM (20020615758), de noviembre de 2002, sobre la identificación y el seguimiento de personas usando objetos con etiquetas RFID:

> «*Sistema y método para la identificación y el seguimiento de personas por medio de artículos con etiquetas RFID que estas personas llevan consigo. Las anteriores compras de una persona en una tienda se registran en terminales en los puntos de venta y se almacenan en una base de datos de transacciones. Cuando una persona que lleva puesto o lleva consigo un artículo provisto de una etiqueta RFID entra en una tienda u zona específica, un escáner de etiquetas RFID lee la etiqueta y la información que contiene. Esta información de la etiqueta RFID se pone en relación con el historial de transacciones almacenado en la base de datos, según algoritmos de correlación conocidos. Basándose en los resultados de esta correlación, puede determinarse la identidad exacta de la persona o ciertas características específicas. Estos datos se utilizan para controlar sus movimientos en la tienda u otras zonas*».

La solicitud de patente 20050038718 de *American Express* se sitúa en la misma línea.

2.9 No hay duda de que la RFID es mucho más que un código de barras electrónico. En el resumen de la solicitud de patente citado se observan las siguientes diferencias clave:

a) la etiqueta no sólo contiene la descripción del artículo, sino también un identificador específico de cada artículo que, a su vez, puede permitir identificar a su adquisidor;

b) la etiqueta no tiene que ser necesariamente un microchip. Los circuitos pueden imprimirse directamente en la mayoría de los materiales como, por ejemplo, en los textiles;

c) las etiquetas pueden seguir activas tras la venta, de modo que pueden seguir leyéndose;

d) los lectores de etiquetas no se encuentran sólo en el punto de venta, sino en cualquier lugar y no únicamente en el recinto comercial;

e) la correlación a través de una base de datos implica nuevos aspectos en relación con la recogida de datos, la privacidad y la protección de los datos personales.

2.10 Si las etiquetas deberían permanecer activas una vez que los artículos salen del comercio es una cuestión abierta a debate. Por una parte, constituye una amenaza a la privacidad. Por otra, podría ofrecer ventajas al comprador. La posibilidad de usar lectores RFID en el hogar podría ser útil para organizar las bodegas, frigoríficos, guardarropas y bibliotecas. Por ello, lógicamente, debería tratarse de una opción individual, pero para ello la tecnología y su aplicación en este caso deben ofrecerle esta posibilidad.

2.11 Las aplicaciones de la RFID son mucho más numerosas que la identificación de productos comerciales. La tarjeta de identidad del CESE es un dispositivo RFID. El metro de Londres utiliza de manera extensiva tarjetas RFID en su sistema de pago y acceso. En breve, las tarjetas de crédito incluirán un dispositivo RFID que permitirá llevar a cabo transacciones de poco valor sin un código PIN. Se utilizan matrículas con etiquetas RFID en los sistemas de peaje y de identificación de los conductores. En algunas estaciones de esquí europeas, el acceso a los remontes está controlado por tarjetas RFID que se llevan en la vestimenta de esquí. El ponente de este dictamen dispone en su vida cotidiana de tres tarjetas RFID y una matrícula con etiqueta RFID, y su perro está identificado mediante un chip RFID subcutáneo. El uso de este tipo de chips se está extendiendo en todo el mundo para el marcado de animales, con el fin de ofrecer trazabilidad en la cadena alimentaria. De ahí al marcado de delincuentes o pacientes problemáticos de la misma manera que se hace con los perros podría no haber más que un paso.

2.12 La tarjeta de identidad del CESE es un ejemplo de aplicación inofensiva de la RFID. La cuestión de la identidad se hace bastante más espinosa cuando se incorporan etiquetas RFID a la ropa o los uniformes de trabajo, de modo que los movimientos de las personas que los llevan puestos pueden seguirse continuamente por medio de escáneres situados en todos los puntos principales del recinto. No obstante, debe reconocerse que esta posibilidad puede ser deseable en ciertos casos como, por ejemplo, por motivos de seguridad. En cualquier caso, el control de la ubicación de una persona, si se hace sin unas garantías apropiadas, podría constituir una violación importante de la privacidad, por lo que debe estar plenamente justificado y controlarse escrupulosamente.

2.13 Como precursor curioso de aplicaciones futuras, *The Economist* relata que, en el Club *Baja Beach* de Barcelona, el billete de entrada a la zona VIP es un microchip implantado en el brazo del cliente. Apenas mayor que un grano de arroz y envuelto en una cápsula de cristal y silicona, el chip se utiliza para identificar a la gente que entra en el club y para el pago de las consumiciones. Una enfermera lo inyecta bajo anestesia local. Se trata, en esencia, de una etiqueta RFID.

3. **Síntesis de la Comunicación**

3.1 La RFID interesa a nivel político porque puede convertirse en un nuevo motor de crecimiento y empleo y, por tanto, en una potente herramienta para la aplicación de la Estrategia de Lisboa, siempre que puedan superarse los obstáculos a la innovación.

3.2 La Comisión llevó a cabo en 2006 una consulta pública sobre la RFID. En ella se evidenciaron las expectativas creadas por esta tecnología, sobre la base de los resultados obtenidos por sus primeros usuarios, pero también la preocupación de los ciudadanos en relación con las aplicaciones de la RFID que implican la identificación o el seguimiento de las personas.

3.3 Un mayor desarrollo de la RFID y su implantación generalizada podrían reforzar aún más el papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en tanto que motores de la innovación y el crecimiento económico.

3.4 Si embargo, se necesita contar con un marco jurídico y político claro y predecible que facilite la aceptación por los usuarios de esta nueva tecnología. Como la tecnología RFID es intrínsecamente transfronteriza, el marco debería garantizar también la coherencia dentro del mercado interior.

3.5 *Seguridad, privacidad y ética*

3.5.1 Existe una gran preocupación por el riesgo de que esta tecnología omnipresente y que ofrece muchas posibilidades ponga en peligro la privacidad: la tecnología RFID puede utilizarse para recabar información vinculada directa o indirectamente a una persona identificada o identificable y que, por lo tanto, debe ser tratada como datos personales. Las etiquetas RFID pueden almacenar datos personales; la tecnología RFID podría utilizarse para seguir o rastrear los movimientos de las personas o para trazar un perfil de su comportamiento. La RFID puede convertirse en una tecnología molesta. Varias voces han manifestado su preocupación sobre posibles violaciones de los valores fundamentales y de la privacidad, así como por la posibilidad de que una mayor vigilancia, especialmente en el lugar de trabajo, derive en discriminación, exclusión, victimización y posible pérdida del empleo.

3.5.2 Es evidente que la aplicación de la RFID debe ser social y políticamente aceptable, éticamente admisible y jurídicamente permisible. Sólo podrán cosecharse los numerosos beneficios económicos y sociales que la RFID promete si se dan unas garantías efectivas con respecto a la protección de datos, la privacidad y las dimensiones éticas asociadas que se sitúan en el centro del debate sobre la aceptación pública de la RFID.

3.5.3 El marco legislativo comunitario sobre protección de datos y privacidad en Europa se diseñó con la idea de que la innovación no lo dejara rápidamente obsoleto. La protección de los datos personales está contemplada en la Directiva general sobre protección de datos ([1]), que se aplica a todas las tecnologías, incluida la RFID. Esta Directiva general sobre protección de datos se ve complementada por la Directiva sobre privacidad en las comunicaciones electrónicas ([2]). En virtud de estas directivas, las autoridades públicas de los Estados miembros deberán garantizar que la introducción de aplicaciones RFID respeta la legislación sobre privacidad y protección de datos. En consecuencia, podría ser necesario ofrecer unas directrices detalladas sobre el uso en la práctica de las aplicaciones de la RFID y elaborar códigos de conducta para cada caso.

3.5.4 En lo que se refiere a la seguridad, tanto la industria como los Estados miembros y la Comisión deberán realizar un esfuerzo conjunto para comprender mejor los problemas sistémicos y las correspondientes amenazas a la seguridad que podría plantear la implantación generalizada de las tecnologías y sistemas RFID. Un elemento importante de la respuesta a los retos mencionados será la especificación y adopción de unos criterios de diseño que eviten los riesgos para la privacidad y la seguridad en los niveles no solamente tecnológico, sino también organizativo y de proceso empresarial. Por consiguiente, resulta necesario un examen detenido de los costes y beneficios de los riesgos concretos para la seguridad y la privacidad antes de seleccionar los sistemas RFID e implantar las correspondientes aplicaciones.

3.5.5 Son motivos de preocupación la apertura y neutralidad de las bases de datos que registrarán los identificadores únicos que están en la base del sistema RFID, así como el almacenamiento y la manipulación de los datos recogidos y su utilización por terceros. Se trata de una cuestión importante, ya que la RFID pondrá en marcha una nueva fase de desarrollo de Internet que, con el tiempo, interconectará miles de millones de dispositivos inteligentes y sofisticadas tecnologías de detección formando una infraestructura mundial de comunicación en red. Esta nueva fase de desarrollo de Internet es lo que se denomina la «Internet de los objetos».

3.5.6 El sistema de registro y denominación de identidades de la futura «Internet de los objetos» debería ofrecer protección frente a las averías o usos no deliberados que pudieran provocar daños. No debería caer en manos de intereses particulares que pudieran utilizar estas bases de datos y sistemas de denominación para sus propios fines. Debería protegerse la seguridad, la ética y la privacidad en relación con todas las partes interesadas, ya sean particulares o empresas, cuya información comercial sensible está contenida en los procesos empresariales que la RFID hace posibles.

3.5.7 A la hora de diseñar estos sistemas es imprescindible tener en cuenta las necesidades tanto de las partes que participan activamente en el establecimiento del sistema de información RFID (por ejemplo, organizaciones empresariales, administraciones públicas u hospitales) como de los usuarios finales a los que se aplicará el sistema (ciudadanos, consumidores, pacientes o empleados). Dado que los usuarios finales no suelen participar en la fase de diseño, la Comisión respaldará la elaboración, a cargo de un grupo de expertos representativo de todas las partes, de un conjunto de directrices específicas sobre las aplicaciones (código de conducta o buenas prácticas). Antes de concluir 2007, la Comisión publicará una Recomendación que expondrá los principios que deberían aplicar las autoridades públicas y demás partes interesadas en relación con el uso de la RFID.

3.5.8 La Comisión también estudiará la posibilidad de incluir disposiciones apropiadas en la próxima propuesta de modificación de la Directiva sobre privacidad en las comunicaciones electrónicas y, paralelamente, tendrá en cuenta las aportaciones del mencionado Grupo de partes interesadas en la RFID, del Grupo de trabajo sobre protección de datos del artículo 29 y de otras iniciativas pertinentes, como el Grupo Europeo de Ética de la Ciencia y de las Nuevas Tecnologías. Sobre estas bases, la Comisión evaluará la necesidad de presentar nuevas medidas legislativas para proteger los datos y la privacidad.

3.5.9 La Comisión seguirá de cerca la evolución hacia la «Internet de los objetos», uno de cuyos elementos importantes se espera que sea la RFID. A finales de 2008, la Comisión publicará una comunicación en la que se analizarán la naturaleza y los efectos de esta evolución, deteniéndose especialmente en las cuestiones de la privacidad, la confianza y la gobernanza. Se evaluarán, asimismo, las opciones políticas y, en particular, la posibilidad de adoptar nuevas medidas legislativas tanto para salvaguardar la privacidad y la protección de los datos como para abordar otros objetivos de interés público.

3.5.10 En la sección 4 del presente Dictamen se incluyen observaciones sobre cuestiones relativas a la seguridad, la privacidad y la ética.

3.6 *Otras cuestiones relativas a la política en materia de RFID*

3.6.1 Además de sus implicaciones relacionadas con la seguridad, la privacidad y la ética, la RFID plantea otras cuestiones de índole política, como las relativas al espectro radioeléctrico, el establecimiento de normas y la incidencia en la salud y la seguridad, así como en el medio ambiente.

3.6.2 La armonización de las condiciones de uso del espectro es importante para facilitar la movilidad y abaratar los costes. Recientemente, la Comisión adoptó una Decisión (2006/804/CE) sobre las frecuencias utilizadas por los dispositivos RFID en la banda UHF. Esta atribución corresponde a un horizonte temporal de entre tres y diez años pero, en caso de necesitarse espectro adicional, la Comisión podría actuar en consecuencia, acogiéndose a las competencias que le concede la Decisión sobre el espectro radioeléctrico (676/2002/CE). El CESE acepta esta posición.

3.6.3 Para que estos servicios puedan difundirse sin sobresaltos, resulta esencial simplificar la adopción de las normas internacionales y la armonización de las regionales. Los organismos europeos de normalización pertinentes — CEN y ETSI — están plenamente implicados. La Comisión solicita a estos organismos que, en cooperación con las empresas, garanticen que las nuevas normas respondan a las exigencias europeas, en particular en lo que se refiere a la privacidad, la seguridad, los

([1]) Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

([2]) Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas.

derechos de propiedad intelectual y la concesión de licencias. Dado que las normas de la industria y las patentes de propiedad suelen ir a la par, el CESE insta a la Comisión a que haga lo posible para incitar a la industria y los organismos de normalización a que actúen con premura para evitar que las aplicaciones europeas de la RFID dependan en exceso de costosos derechos de propiedad intelectual externos.

3.6.4 En lo que se refiere al medio ambiente, los dispositivos RFID están plenamente cubiertos por las Directivas RAEE y RoHS. En lo que se refiere a la salud, se puede plantear la cuestión de los campos electromagnéticos (CEM) asociados a los dispositivos RFID. En general, los campos electromagnéticos asociados a las aplicaciones RFID son de baja potencia, por lo que se espera que la exposición de los trabajadores y del público en general esté muy por debajo de los actuales límites estándar. No obstante, en el contexto del incremento general de las aplicaciones inalámbricas, la Comisión irá revisando el marco jurídico. El CESE acepta esta posición.

4. **Observaciones**

4.1 Dado que la Comisión publicará sus recomendaciones a los Estados miembros a finales de año, es lógico suponer que aceptará las infraestructuras del ámbito de la seguridad de los datos personales y la privacidad en su forma actual. Concretamente, esto supondría que los entes responsables en materia de protección de datos que ya existen en cada Estado miembro pasarán a ser la autoridad competente para cuestiones relativas a la privacidad y la protección de datos personales en el ámbito de la RFID.

4.2 En su Comunicación, la Comisión afirma que, entre otras cosas, creará un nuevo Grupo de partes interesadas, al que consultará. El CESE desearía presentar el presente Dictamen a dicho Grupo.

4.3 Las amenazas a la privacidad y las libertades civiles que supone la RFID son importantes:

a) las etiquetas RFID pueden estar incorporadas o adheridas a artículos y documentos sin el conocimiento de la persona que los utiliza; como las ondas de radio se propagan fácilmente y de manera silenciosa a través de los textiles, el plástico y otros materiales, es posible leer las etiquetas RFID cosidas a las prendas de vestir o pegadas a artículos que se meten en las carteras, bolsas de la compra, maletas, etc.;

b) el Código Electrónico de Producto (CEP) podría permitir que cada objeto tuviera su número de identificación propio. El uso de este tipo de números podría conducir a la creación de un sistema de registro mundial de artículos que permitiera la identificación de cada objeto y su asociación a su adquisidor o propietario en el punto de venta o transferencia;

c) la implantación de la RFID requiere la creación de inmensas bases de datos en que se recogen los datos de cada etiqueta. Estos datos podrían vincularse a datos personales, especialmente cuando las memorias y la capacidad de procesamiento de los ordenadores va en aumento;

d) las etiquetas pueden leerse desde cierta distancia, no limitada necesariamente al campo de visión, por medio de lectores que pueden incorporarse con facilidad a prácticamente cualquier tipo de lugar en el que se congregan personas. Los lectores pueden disimularse en las baldosas, estar tejidos en las alfombras, esconderse en puertas o estanterías, lo que hace prácticamente imposible que una persona pueda saber si está siendo escaneada;

e) si los datos personales están asociados a números de etiqueta RFID únicos, se puede seguir o identificar a una persona sin su conocimiento o consentimiento;

f) es posible contemplar la posibilidad de un mundo en el que los lectores RFID constituyen una red global omnipresente. Una red de este tipo no necesitaría lectores colocados por todas partes. Los sistemas de control de la congestión de Londres pueden seguir a todos los automóviles que penetran en el centro de la ciudad por medio de cámaras de número relativamente reducido, pero estratégicamente situadas. De la misma manera podría constituirse una red de lectores de etiquetas RFID estratégicamente situados. No debemos permitir que esto suceda.

4.4 En su Séptimo Programa Marco de I + D, la Comisión ya ha proporcionado algunas orientaciones para una aplicación ética de las tecnologías que afectan a la seguridad de los datos personales y la privacidad («Guide for Applicants» para los proyectos de colaboración, p. 54) [3]. La RFID constituye un buen ejemplo de cómo evoluciona la relación entre la tecnología y el derecho jurídico a la privacidad en materia de recogida e intercambio de datos, así como las expectativas de los ciudadanos en este sentido. Siempre que se recogen y almacenan, de manera digital o cualquier otra, datos identificables únicos relativos a una o varias personas, se plantean problemas de privacidad. Es posible que un control inadecuado o inexistente de la revelación de datos sea la principal causa de los problemas relacionados con la privacidad. Los tipos de datos personales más afectados por el problema de la privacidad son los que se refieren a la salud, la justicia penal, las finanzas, la genética y la ubicación. Para el RFID, el aspecto clave es el de la ubicación.

4.5 En sus orientaciones [4] sobre cómo tratar las cuestiones de protección de datos y privacidad, la Comisión ha establecido ocho principios que podrán aplicarse para el desarrollo de buenas prácticas. Según estos principios, los datos personales deberán:

— procesarse de manera honesta y conforme con la ley,

— procesarse para fines específicos,

— ser adecuados, relevantes y no excesivos,

— ser correctos,

— almacenarse sólo el tiempo necesario,

— procesarse de conformidad con los derechos de los interesados,

— ser seguros,

— poder transferirse únicamente a países con una protección adecuada.

Estas orientaciones se adaptan plenamente a las cuestiones relativas a la privacidad y la seguridad de los datos personales que suscitan las aplicaciones de la RFID.

---

[3] http://cordis.europa.eu/fp7/dc/index.cfm?fuseaction=UserSite.CooperationDetailsCallPage&call_id=11.

[4] Directiva sobre la protección de los datos personales, 95/46/CE, art. 6.

4.6 En opinión del CESE, los principios básicos para el desarrollo de buenas prácticas son los siguientes:

— los usuarios de dispositivos RFID deben hacer públicas sus políticas y prácticas, y no debería haber bases de datos secretas con datos personales;

— los individuos tienen derecho a tener conocimiento de que un espacio comercial dispone de artículos con etiquetas RFID o de lectores. La lectura de etiquetas en los espacios comerciales debe hacerse siempre de manera transparente para todas las partes;

— los usuarios de dispositivos RFID deben informar del uso que dan a las etiquetas y los lectores. La recogida de información estará limitada a lo necesario para el propósito en cuestión;

— Los usuarios de dispositivos RFID son responsables de la aplicación de la tecnología y están sujetos a las normas y directrices en materia de protección de datos. También son responsable de la seguridad e integridad del sistema y sus bases de datos.

4.7 Queda ahora debatir cómo deberían ponerse en práctica estos principios. Lo ideal sería que toda empresa en la que se efectuasen transacciones empresa-cliente, como los comerciantes, los vendedores de billetes, los controles de acceso y los servicios de transporte, ofreciese de alguna manera a sus clientes una garantía de que estos principios se respetan, como una especie de carta de los consumidores. Una carta de este tipo podría incluir todos los principios de buenas prácticas en materia de protección de datos personales que se enumeran en el punto 4.5. Además, el CESE propone las directrices siguientes:

a) se debería prohibir que los comerciantes obliguen o presionen a los clientes para que acepten etiquetas activas o pasivas en los productos que adquieren; una alternativa podría ser colocar las etiquetas en los envases o utilizar etiquetas que puedan retirarse, similares a las etiquetas en las que figura el precio;

b) los compradores deberían poder quitar o inhabilitar las etiquetas incorporadas a los artículos en su posesión;

c) la RFID no debería utilizarse para seguir a las personas. El seguimiento de las personas no es correcto, ya sea, por ejemplo, a través de las prendas de vestir, las mercancías, los billetes u otros artículos;

d) la RFID no debería utilizarse nunca para suprimir o reducir el anonimato;

e) la autoridad responsable debería establecer claramente que las situaciones contempladas en c) y d) sólo se admitirán en circunstancias excepcionales y siempre y cuando se le notifiquen previamente por vía oficial.

4.8 Podrán contemplarse ciertas excepciones a las directrices anteriores cuando

— un particular opte por mantener activas las etiquetas por conveniencia personal;

— un particular consienta en que se siga su rastro en lugares con riesgo, como los establecimientos e instituciones públicas y privadas de alta seguridad;

— un particular opte por utilizar aplicaciones que lo localizarán e identificarán de la misma manera que cuando utiliza un teléfono móvil, tarjetas de pago, direcciones de Internet, etc.

Todas estas excepciones deberían notificarse a la autoridad responsable.

4.9 Un tipo de aplicaciones que podría beneficiarse de una exención general es la que permite el rastreo de personas o mercancías en zonas de tránsito. En el sector del transporte aéreo, el etiquetado del equipaje en el momento de la facturación permitiría mejorar la seguridad en su gestión, y se podría dotar de etiquetas a los pasajeros para mejorar y acelerar un embarque puntual, así como unos procesos de seguridad más rápidos. Otra aplicación posible es el rastreo de los pacientes admitidos en un hospital para someterse a una operación. El aspecto clave para que este tipo de aplicaciones pueda aceptarse es la garantía de que las etiquetas se destruyen una vez finalizado el proceso de tránsito.

4.10 La RFID es una tecnología que todavía no ha alcanzado su madurez, de modo que aún no conocemos su pleno potencial. Por una parte, puede ofrecer beneficios extraordinarios a una civilización tecnológica como la nuestra, pero también puede convertirse en la mayor amenaza tecnológica a la privacidad y la libertad de todos los tiempos. El CESE considera que el desarrollo de las aplicaciones de RFID debería ajustarse a un severo código ético por lo que se refiere a la privacidad, la libertad y la seguridad de los datos personales, pero que debería proseguirse, con las necesarias salvaguardas.

4.11 En conclusión, en los casos en que las aplicaciones de la RFID estén permitidas, su puesta en práctica debería ser plenamente transparente para todas las partes implicadas. Por regla general, las aplicaciones destinadas a mejorar el tratamiento de las mercancías resultan aceptables. Generalmente, las aplicaciones destinadas al rastreo de personas no son aceptables, excepto en zonas de tránsito. Las aplicaciones que vinculan a las personas con ciertas mercancías pueden ser aceptables, con fines comerciales. Aquellas que sirven para identificar a las personas a través de las mercancías que han adquirido resultan, por lo general, inaceptables. Además, algunas aplicaciones resultan impropias de una sociedad libre y no deberían admitirse de ninguna manera. La necesidad absoluta de preservar la privacidad y el anonimato deben constituir el núcleo de la Recomendación de la Comisión a los Estados miembros.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Galileo en la encrucijada: la ejecución de los programas europeos de GNSS»

COM(2007) 261 final

(2007/C 256/14)

El 16 de mayo de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 29 de mayo de 2007, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos sobre este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 437º Pleno, de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. BUFFETAUT y ha aprobado por 95 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo se congratula del realismo y la valentía con los que la Comisión ha sabido sacar — en su Comunicación «Galileo en la encrucijada: la ejecución de los programas europeos de GNSS» (COM(2007) 261 final) — las consecuencias del bloqueo de las negociaciones relativas al contrato de concesión del sistema Galileo.

1.2 Suscribe plenamente que se acabe con el estancamiento de las negociaciones y se ponga en marcha una estrategia alternativa.

1.3 Respalda totalmente la voluntad del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión de llevar a buen término el proyecto Galileo conservando su amplitud y definición inicial.

1.4 Considera que el proyecto Galileo constituye un programa estratégico para la Unión Europea que permite mostrar que Europa es capaz de movilizarse en favor de una formidable aventura humana, científica, técnica y económica.

1.5 Considera que abandonar el proyecto sería desastroso para la Unión Europea.

1.6 Subraya que la hipótesis de trabajo propuesta por la Comisión constituye una propuesta interesante y realista para llevar a buen término el proyecto y considera que el hecho de confiar la responsabilidad y la financiación de la fase de desarrollo y despliegue al poder público corresponde a una visión realista de la situación.

1.7 Dado que dicha hipótesis tiene importantes consecuencias financieras y exige un indudable esfuerzo por parte de las finanzas públicas, el CESE hace hincapié en la necesidad de reflexionar sin ideas preconcebidas sobre la posibilidad de un uso militar, en particular defensivo, del sistema Galileo por los Estados miembros de la Unión Europea y en la eventualidad de una baja tasa sobre el precio de los terminales del sistema, a fin de contribuir al equilibrio financiero del proyecto.

1.8 El CESE recomienda aclarar lo antes posible las condiciones y el modo de concesión del sistema EGNOS, complemento regional europeo del GPS de Estados Unidos, y coordinar correctamente la puesta en marcha de este programa con la de Galileo.

1.9 Suscribe la decisión de convertir a la Agencia Espacial Europea en «agente de contratación» y «autoridad de diseño» del proyecto.

1.10 Previene contra la tentación de someter el proyecto Galileo a las obligaciones del principio de «justa compensación», aunque comprende las preocupaciones naturales de los Estados miembros en materia de desarrollo científico, técnico y económico.

1.11 Recuerda que las cuestiones de gobernanza y reparto de las responsabilidades económicas y técnicas, cuando se gestionan mal, pueden resultar muy peligrosas, como ha demostrado la historia reciente de Airbus.

1.12 Pide a los Estados miembros que hagan todo lo posible para llevar a buen término el proyecto Galileo.

2. **Contexto de la Comunicación**

2.1 Cinco meses después de la publicación del Libro Verde sobre las aplicaciones de la navegación por satélite, la Comisión ha publicado una nueva Comunicación con un título alarmista: «Galileo en la encrucijada: la ejecución de los programas europeos de GNSS».

2.2 El título efectista se debe al bloqueo de las negociaciones del contrato de concesión. En efecto, no se ha llegado a ningún acuerdo con el consorcio industrial candidato a la concesión, porque existían divergencias fundamentales con respecto al modelo económico del proyecto.

2.3 Por este motivo, a la Comisión no le quedó más remedio que tomar nota de ese fracaso, que, al producirse tras una serie de retrasos en la puesta en marcha de Galileo, requería una importante reorientación del proyecto, tanto desde un punto de vista económico como jurídico.

2.4 Por otra parte, el Consejo de Ministros de Transporte, celebrado el pasado 22 de marzo, había solicitado a la Comisión que evaluara la situación y propusiera hipótesis alternativas detalladas para el contrato de concesión, e igualmente una hipótesis de puesta a disposición a corto plazo del sistema de navegación EGNOS, complemento regional del GPS de Estados Unidos, como precursor de Galileo.

2.5 El Parlamento Europeo confirmó su respaldo al proyecto Galileo, pero también expresó su preocupación por los reiterados retrasos en el desarrollo del proyecto y pidió a la Comisión que formulara propuestas para corregir la situación.

2.6 La Comunicación de la Comisión responde a esta doble solicitud de las instituciones decisorias de la Unión Europea.

3. **Síntesis de la Comunicación**

3.1 El primer punto importante es que la Comisión exhorta al Consejo y al Parlamento Europeo a que tomen nota del fracaso de las negociaciones actuales del contrato de concesión y, por consiguiente, a ponerles fin. En realidad, ante el bloqueo de las negociaciones, no tenía ninguna otra solución.

3.2 No obstante, la Comisión pide al mismo tiempo al Consejo y el Parlamento que reiteren cuanto antes su compromiso para la puesta en marcha de un sistema de navegación por satélite independiente y respalden la continuación del programa Galileo. De este modo, el fracaso actual de las negociaciones del contrato de concesión no debe significar el abandono de Galileo. Por el contrario, la Comisión manifiesta su deseo de que se reitere el carácter estratégico del proyecto para la Unión Europea y su importancia económica.

3.3 La Comisión considera que la continuación del programa Galileo se debe hacer siguiendo un esquema idéntico al actual. Las características técnicas deben seguir siendo las mismas, es decir, una constelación de 30 satélites que ofrezca cinco servicios distintos con una excelente calidad de la señal.

3.4 Se excluye, por tanto, la posibilidad de conformarse con un Galileo «rebajado».

3.5 La Comisión propone dos hipótesis alternativas:

a) Opción A): el sector público financia y adquiere en un primer momento un sistema de rendimiento limitado. Esta infraestructura básica consta de dieciocho satélites y del segmento terreno asociado. Dicha infraestructura permitiría una exactitud del posicionamiento y una cobertura suficientes para introducir servicios en el mercado, pero sin aprovechar plenamente aún el valor añadido técnico de Galileo.

   Los doce satélites restantes los implanta el sector privado al amparo del régimen de concesión.

b) Opción B): el sector público financia y adquiere el sistema operativo completo con todas sus prestaciones. Esta infraestructura, compuesta por 30 satélites con el segmento terreno asociado, permite prestar todos los servicios de Galileo a todos los usuarios a los que van destinados y aporta al titular de la concesión una confianza plena en la solidez del diseño. La colaboración público-privada (CPP), en forma de contrato de concesión de servicios, cubriría las actividades de funcionamiento y explotación del sistema y el mantenimiento de la constelación de los 30 satélites. Se conseguiría el despliegue completo para finales de 2012 y el contrato de concesión cubriría el periodo 2010-2030.

3.6 La Comisión recomienda la adopción de la segunda hipótesis en dos etapas:

— empezar con la explotación inmediata de EGNOS mediante una concesión específica como sistema precursor de Galileo para 2008. La explotación, una vez desplegada la primera constelación Galileo completa, deberá ser efectiva a finales de 2012;

— paralelamente, negociar y establecer una CPP, en forma de concesión, para la fase de explotación de EGNOS y Galileo de 2010 a 2030.

3.7 Asimismo, manifiesta su deseo de que el Consejo y el Parlamento apoyen los dos programas confirmando una serie de principios:

— el sistema EGNOS deberá estar operativo a principios de 2008;

— decidir que los programas europeos de navegación por satélite se definan, acuerden, gestionen y supervisen a nivel de la Unión Europea, en el interés de todos sus Estados miembros;

— reconocer el carácter estratégico del programa Galileo;

— elegir a la Agencia Espacial Europea como agente de contratación y autoridad de diseño **en nombre de la Unión Europea, actuando bajo su autoridad y con arreglo a su normativa**;

— introducir una competencia leal y vigorosa en el programa siempre que sea posible;

— reforzar y reestructurar la gobernanza pública de los programas apoyándose en la responsabilidad política y el liderazgo de la Comisión Europea;

— suscitar la confianza de los inversores.

3.8 Un programa de este tipo exige la movilización de importantes recursos financieros, la inscripción de los importes previstos en las perspectivas financieras para el programa actualmente propuesto y la garantía de una financiación adicional.

3.9 En el marco financiero 2007/2013, se trataría de disponer de 2 400 millones de euros, con el fin de seguir con el sistema actual añadiendo medidas para reducir los riesgos. En la hipótesis de la compra de la primera constelación completa (30 satélites), seguida de una CPP para la fase de explotación de 2010 a 2013, habría que movilizar 3 400 millones de euros.

4. **Observaciones generales**

4.1 Es saludable que la Comisión haya tomado nota del bloqueo de las negociaciones del contrato de concesión en el contexto actual y recomiende la necesidad de ponerle fin. Una actitud de falsas apariencias no habría hecho más que prolongar una situación de malestar e incluso retrasar la puesta en marcha del programa.

4.2 El Consejo ha sacado la misma conclusión sobre este punto que la Comisión y ha decidido cerrar las negociaciones para volver a empezar desde nuevas bases. Asimismo, reiteró el carácter prioritario que reviste el proyecto Galileo, de lo que se congratula el CESE.

4.3 Por lo demás, un estudio reciente de Eurobarómetro (mayo/junio 2007) sobre el programa Galileo, solicitado por la DG TREN, pone de manifiesto que el 80 % de la población de la Unión Europea respalda la idea de un sistema de navegación por satélite independiente y el 63 % de esta población estaría a favor de una financiación complementaria para llevar a cabo el proyecto. No obstante, la apreciación de los efectos de un posible abandono de Galileo para la imagen de la Unión Europea es bastante variada. Un 44 % de las personas encuestadas considera que el efecto sería nefasto y un 41 % que no tendría ninguna repercusión.

4.4 El CESE se congratula del respaldo del Consejo y de la opinión pública al proyecto Galileo, pero considera que un abandono del proyecto tendría un efecto desastroso para la imagen de la Unión Europea y la confianza que se puede depositar en los proyectos europeos. Sería un signo de la incapacidad de la Unión Europea para sacar adelante un proyecto científico y técnico de futuro, capaz de movilizar nuestras mejores facultades de investigación, innovación y tecnicidad y de ofrecer unas oportunidades de mercado importantes.

4.5 Una vez recordado este punto, cabe observar que la Comunicación deja algunas cuestiones abiertas. La Comisión hace hincapié en el sistema EGNOS y en la necesidad de proceder a su explotación lo antes posible, pero aplaza la cuestión de quién lo va a implantar. Se limita a indicar que se procederá a una concesión, pero no proporciona ninguna indicación sobre la forma de dicha concesión ni los posibles socios (empresa, consorcio de organismos o sociedades encargados de la gestión del tráfico aéreo, etc.). Cabe preguntarse si se tratará de un operador público o privado y cuáles serán los procedimientos de aplicación y los plazos.

4.6 Los sistemas de aumento que permiten mejorar la calidad del servicio GPS son regionales (además de EGNOS, existe uno en América del Norte, el WAAS, y otro en la India). ¿Cuáles son las conexiones entre estos sistemas regionales y qué acuerdos internacionales necesitan?

4.7 Por lo que respecta a las dificultades que se han tenido con el consorcio candidato a la concesión de Galileo, se debe procurar evitar dificultades similares en las nuevas hipótesis propuestas. En efecto, tras los miembros del consorcio se perfilaban a menudo las directivas nacionales. De hecho, muchas de las empresas interesadas dependen de la adquisición con fondos públicos, o son sociedades estatales, y sería ingenuo creer que se trataba de un consorcio «privado» clásico. Este caso hipotético podría reproducirse en las nuevas opciones de trabajo. Por consiguiente, se deberá organizar con rigor una verdadera licitación.

4.8 El CESE se congratula de que no se haya modificado el esquema general del proyecto y, en particular, la gama de los servicios propuestos. La propuesta de la Comisión es la más razonable. Modificar la economía del proyecto habría supuesto retrasos suplementarios, incremento de los costes financieros y una asunción de riesgos inútiles.

4.9 El Comité considera asimismo que la Comisión tiene razón al destacar que «aun cuando el sistema siga teniendo carácter civil, los usuarios militares pueden constituir también una fuente de ingresos importante». Consciente del carácter sensible de esta cuestión, el Comité considera que los Estados miembros deben seguir debatiendo este asunto entre ellos. A su juicio, los Estados miembros de la Unión Europea deberían poder decidir libremente la utilización del sistema gubernamental de acceso restringido para usos militares defensivos si lo desean y con una financiación adecuada.

4.10 Dado que la cuestión de la financiación del proyecto es esencial, el CESE se pregunta si no se debería prever una tasa muy baja sobre el precio de los terminales del sistema, con el fin de contribuir al equilibrio financiero de Galileo.

4.11 Aunque el CESE respalda la idea de que la Agencia Espacial Europea se convierta en agente de contratación y autoridad de diseño, subraya que ello no debe someter al proyecto Galileo a la norma denominada de «justa compensación», aunque es plenamente consciente de que, en la hipótesis anterior, los acuerdos entre Estados fueron el fruto de sutiles equilibrios económicos entre los Estados miembros. El Comité subraya la necesidad de no poner en peligro un proyecto esencial a la par que emblemático para la Unión Europea por temores relativos a las repercusiones económicas del proyecto para los principales Estados miembros participantes. Recuerda que las dificultades que afronta en la actualidad EADS surgieron de este tipo de recelos. La voluntad de alcanzar un equilibrio económico entre socios es legítima, pero si provoca una parálisis de facto o retrasos en la puesta en práctica de los proyectos, se pone en entredicho todo este proyecto europeo emblemático, con sus dimensiones industrial y científica y sus consecuencias económicas.

4.12 El CESE, por último, supone que la voluntad de la Comisión de mantener los principios de gobernanza comunitaria le ha llevado a reivindicar de forma insistente el control político del proyecto de un modo quizá poco diplomático y subestimando el papel importante desempeñado por la Agencia Espacial Europea.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de situación bienal sobre la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible»

(2007/C 256/15)

Mediante carta de fecha 11 de diciembre de 2006, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo que, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborara un Dictamen sobre el «*Informe de situación bienal sobre la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (Observatorio de Desarrollo Sostenible), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de junio de 2007 (ponente: Sr. RIBBE).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 70 votos a favor, 21 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 El Comité se congratula de que la Estrategia «Renovada» de Desarrollo Sostenible acordada en el Consejo Europeo de junio de 2006 haya hecho evolucionar el debate de manera visible. En particular, la obligación de presentar informes de situación bienales contribuirá a que los responsables políticos y sociales dispongan de información más precisa sobre las evoluciones positivas y los puntos en los que existen dificultades de aplicación.

1.2 En sus dictámenes anteriores sobre la sostenibilidad, el Comité ha acogido en general de modo favorable los documentos propuestos por la Comisión, el Consejo o el Consejo Europeo, pero también ha planteado cuestiones críticas y ha elaborado en parte propuestas detalladas, que a menudo las instituciones no han tenido en cuenta. El CESE lamenta una vez más que en la mayoría de los sectores reconocidos como prioritarios aún se presenten objetivos formulados de modo demasiado impreciso, y, muy en particular, que en lo que respecta a los instrumentos exista muy poca claridad.

1.3 El CESE se congratula en particular de los objetivos establecidos en la nueva estrategia y los principios rectores de las políticas y exhorta a la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo a tomarlos seriamente en consideración y a prestarles la máxima atención.

1.4 El Comité espera que en el primer informe de situación que se publicará en septiembre de 2007 se ofrezca una información más detallada sobre, entre otros, los siguientes temas:

— qué instrumentos económicos pretende utilizar la Comisión «*para fomentar la transparencia del mercado y precios que reflejen los costes económicos, sociales y medioambientales reales de los productos y servicios (conseguir precios correctos)*»;

— de qué modo concreto se debe aplicar la invitación del Consejo Europeo a «*plantearse nuevas medidas para desplazar la fiscalidad desde el trabajo al consumo de recursos y energía o a la contaminación, o a ambas cosas, a fin de contribuir a alcanzar los objetivos de la UE de aumentar el empleo y reducir de modo rentable las repercusiones negativas sobre el medio ambiente*»;

— qué calendario se fija la Comisión para realizar el objetivo del Consejo Europeo de suprimir las subvenciones con efectos negativos en el medio ambiente; y si se podrá tener en cuenta la idea del CESE de al menos transferir estos recursos a un «Fondo UE de la sostenibilidad»;

— cómo piensa la Comisión evitar las contradicciones manifiestas aún existentes entre objetivos y realidad en materia de política de desarrollo sostenible, que, por ejemplo, ya son claramente palpables en el sector del transporte (véanse puntos 4.15 y 4.16), y

— cómo se ha de actuar con los Estados miembros que no han presentado ninguna estrategia válida de sostenibilidad a escala nacional.

1.5 Es comprensible que, habida cuenta de las consecuencias climáticas cada vez más graves, se conceda especial importancia a los sectores del clima y la energía. No obstante, el CESE considera que:

— esta evolución es positiva, pero no puede llevar a que se descuiden otros elementos clave de la estrategia;

— a pesar de la urgente necesidad de adoptar medidas políticas, todas las decisiones deberían tomarse de conformidad con los «principios rectores de las políticas» establecidos en la nueva estrategia, es decir, con la participación de los ciudadanos, de las empresas y de los interlocutores sociales, aprovechando los mejores conocimientos disponibles, etc. La decisión tomada en el marco del «paquete energético» de producir, en lugar del 5,75 %, decidido con anterioridad, a partir de la biomasa el 10 % de los carburantes europeos no se ha ajustado a este principio. El CESE ve al respecto posibles problemas importantes que formulará en un dictamen aparte sobre el informe de situación [1] de la Comisión.

[1] COM(2006) 845 final.

2. **Principales aspectos y antecedentes del Dictamen**

2.1 En 2001, el Consejo Europeo de Gotemburgo aprobó la «Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible». En diciembre de 2005, la Comisión presentó una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible — Plataforma de acción» ([2]), que preveía definir «*nuevas medidas concretas para los próximos años*».

2.2 En los últimos años el Comité Económico y Social Europeo abordó en numerosos dictámenes la Estrategia para un Desarrollo Sostenible. En ellos siempre expuso con claridad la gran importancia de un desarrollo sostenible para nuestra sociedad. En lo esencial, apoyó las propuestas de la Comisión y compartió las declaraciones del Consejo, según las cuales la Estrategia para un Desarrollo Sostenible es la estrategia principal de la Unión, y sus objetivos deben guiar también la Estrategia de Lisboa.

2.3 No obstante, en sus dictámenes sobre el desarrollo sostenible el CESE también formuló observaciones críticas y planteó cuestiones constructivas a las que la Comisión y el Consejo no han respondido parcialmente hasta la fecha.

2.4 En su último Dictamen sobre el asunto, el CESE examinó la Comunicación de la Comisión, arriba mencionada, de diciembre de 2005, y lamentó que en su programa de acción, descrito como «ambicioso», la Comisión no siguiera las recomendaciones del CESE de abril de 2004 ni su propia promesa de junio de 2005. En efecto, la Comisión una vez más, frente a lo que había anunciado, no definió ningún objetivo claro por alcanzar en el marco de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible.

2.4.1 En aquella ocasión, el CESE recordó que una estrategia describe el camino para la consecución de objetivos. La falta de objetivos concretos lleva necesariamente a problemas a la hora de designar los instrumentos. En efecto, cuando no se tiene una idea exacta de adónde se quiere ir, tampoco se puede definir cómo hay que dirigirse al lugar. En opinión del CESE, en la Comunicación hay más preguntas por contestar que respuestas y orientaciones.

2.4.2 Pero, tal como ya afirmaba el CESE en su Dictamen de 2004 ([3]), cuando no se comunican ni objetivos ni instrumentos a la opinión pública o a los interlocutores sociales, cuando reina la falta de claridad, «*en torno al significado concreto del desarrollo sostenible y a las diferencias que pueden darse entre la evolución futura y las condiciones de vida actuales, [se] puede dar lugar a temores y resistencia por parte de sectores potencialmente afectados*», Desafortunadamente, el CESE debe observar que en los últimos tres años apenas se ha aportado claridad, lo que ciertamente es perjudicial para la credibilidad y la política en materia de desarrollo sostenible.

2.5 La Presidencia austríaca del primer semestre de 2006 compartía sin duda este mismo punto de vista. Por ello, dejó más o menos de lado la Comunicación de la Comisión de 2005 y elaboró un nuevo documento independiente, que en la cumbre de junio de 2005 debatieron los Jefes de Estado o de Gobierno. Ese documento se aprobó en aquella ocasión como «la estrategia revisada» ([4]).

2.6 En tal estrategia revisada se le atribuye al CESE — probablemente, en razón de su actual compromiso con el asunto — un importante papel. Con arreglo al punto 39, el CESE deberá «*desempeñar un papel activo para suscitar la identificación, entre otras cosas, como catalizador para estimular el debate a escala de la UE, y se le invitará a elaborar elementos que puedan integrarse en el informe de situación bienal de la Comisión*».

2.7 Mediante el presente dictamen, el CESE responde a la invitación y asume esa responsabilidad. En primer lugar, formulará algunas observaciones generales sobre la estrategia «renovada» (punto 3); a continuación, tratará brevemente las temáticas abordadas en la nueva estrategia (punto 4) y, por último, realizará sus propuestas sobre los contenidos concretos del informe de situación que deberá estar redactado en septiembre de 2007 (punto 5).

3. **Observaciones generales sobre la estrategia «renovada»**

3.1 Cuando la institución política más importante de la UE examina y modifica una de sus políticas, como el Consejo Europeo lo ha hecho con la «Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible», la sociedad civil espera que se elabore un documento que recoja:

— por qué la revisión era necesaria,

— las conclusiones de este análisis de carencias, es decir, el nivel en que se planteaban los problemas, y

— lo que debe modificarse en el futuro de manera concreta, los ámbitos que no se tratarán, o se tratarán de un modo distinto, y las razones que justifican el examen de nuevas materias, y

— cómo, por ejemplo, se tiene la intención de alcanzar el objetivo necesario de integrar la idea de sostenibilidad en el trabajo de todas las direcciones generales.

3.2 No obstante, en el documento no hay trazas del contexto y conclusiones de un análisis de esa naturaleza, sino que se presenta, simplemente, como una estrategia «renovada».

3.3 En la Estrategia de Gotemburgo se recogieron, sobre la base de la Comunicación de la Comisión, cuatro temáticas prioritarias:

— el cambio climático,

— el transporte,

— la salud pública, y

— los recursos naturales.

([2]) COM(2005) 658 final de 13.12.2005.
([3]) DO C 117 de 30.4.2004, punto 2.2.1, página 22.
([4]) Consejo de la Unión Europea, documento 10917/06 de 9.6.2006: «Revisión de la Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible — Estrategia revisada».

3.4 Otras dos temáticas propuestas entonces por la Comisión, «la lucha contra la pobreza» y «el envejecimiento», no encontraron cabida en la Estrategia de Gotemburgo, sin que el Consejo Europeo motivara su decisión. El CESE lamentó esta exclusión en su Dictamen de abril de 2004 ([5]) y la calificó de «*señal inadecuada*» Además, lamentó también repetidamente que la estrategia no se hubiera presentado en un único documento que pudiera comunicarse y promoverse públicamente, y que la dimensión exterior se hubiera tratado por separado, lo que, además, había llevado a elaborar un documento específico.

3.5 En la «estrategia renovada» se describen ahora siete retos principales, para los que se mencionan medidas y objetivos operativos. Se trata de los siguientes ámbitos:

— cambio climático y energía respetuosa con el medio ambiente,

— transportes sostenibles,

— consumo y producción sostenibles,

— conservación y gestión de los recursos naturales,

— salud,

— inclusión social, demografía y migración, y

— reto global en cuanto a pobreza y desarrollo sostenible.

3.6 La comparación de las dos estrategias, antigua y nueva, muestra que en lo esencial la «renovada» no implica ningún cambio de prioridades. Sólo completa los temas de la Estrategia de Gotemburgo con las necesidades reconocidas en la Comunicación de la Comisión («lucha contra la pobreza» y «envejecimiento»), así como con el tema «consumo y producción sostenibles».

3.7 El CESE lo entiende sin problema, ya que tanto las cuestiones integradas en 2001 como las rechazadas entonces no se solucionaron y un tratamiento político coherente es más urgente que nunca. Pero precisamente, debido a la ausencia de medidas políticas suficientes, interesa plantearse lo que realmente diferencia la nueva de la antigua estrategia y de qué manera evaluar los éxitos logrados por esta última. Sobre todo, es importante plantearse esta cuestión para evitar el reproche de que la elaboración constante de nuevos documentos contribuye más a crear confusión que a reforzar políticamente un proceso necesario. El CESE ha señalado reiteradamente que conviene valorar la política sobre desarrollo sostenible no por la cantidad de documentos producidos por la administración y los responsables políticos, sino solamente por la eficacia de las medidas concretas aplicadas.

3.8 La estrategia renovada se basa en una serie importante de principios para el desarrollo sostenible, que se refundirá en un conjunto de objetivos y medidas por cada una de las siete áreas prioritarias seleccionadas. Se prevén también algunas medidas sobre temas transversales y el desarrollo de procesos para la aplicación y control de los progresos logrados. A este respecto, la nueva estrategia mejora ciertamente sus predecesoras.

3.9 Las primeras indicaciones señalan que actualmente se trabaja con ahínco en las partes de la estrategia que abordan el cambio climático y la energía. Esta evolución es positiva, pero no puede llevar a que se descuiden otros elementos clave de la estrategia. La presente revisión de la aplicación es una buena oportunidad para explorar esta cuestión y tratar de dar a la estrategia un mayor peso y hacerle desempeñar un papel más importante en todos los ámbitos clave que aborda. Una vez más, el Comité subraya que el desarrollo sostenible es un enfoque amplio e integrador, y no una serie de opciones separadas de las que cada cual puede escoger el «menú» que prefiere. Las metas y objetivos relativos al cambio climático son ahora suficientemente claros, precisos y urgentes para servir de fuerzas motrices genuinas que induzcan a tomar medidas. Pero los demás ámbitos de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible son en su mayoría demasiado vagos y genéricos como para provocar un cambio importante.

3.10 Ámbito de aplicación de la estrategia. Los siete temas de la nueva estrategia constituyen una mejora con respecto a los cuatro temas, insuficientes, de la versión anterior, aunque sigue habiendo algunas omisiones importantes. Ya en su Dictamen exploratorio de abril de 2004 ([6]), el CESE pedía, por lo demás, que se destinasen fondos específicos a la agricultura. El Comité reitera ahora tal petición, alegando que frecuentemente ha expresado sus dudas de que una agricultura sostenible como la que preconiza el «modelo agrícola europeo» se pueda alcanzar en las condiciones del mercado mundial. Su escepticismo sobre si la PAC va realmente en la buena dirección se ha acentuado por el hecho de que para el período de programación 2007-2013 los Jefes de Estado o de Gobierno recortaron de manera masiva los recursos disponibles para el segundo pilar de la PAC, que es especialmente importante para el desarrollo de una agricultura sostenible. El CESE ha lamentado esto en repetidas ocasiones y se pregunta de qué manera se puede compaginar esta decisión con la política de desarrollo sostenible. Tratar la agricultura en el capítulo «Recursos naturales» de la estrategia renovada no soluciona el problema.

3.11 La pregunta de si una política agrícola orientada a mercados globales y abiertos puede ser sostenible suscita automáticamente la cuestión más general de las reglas que se aplican en la producción y el comercio mundiales. La OMC es una organización basada en acuerdos que tiene por objeto promover el libre comercio internacional. Sin embargo, un comercio libre y liberalizado no tiene por qué ser forzosamente sostenible, como el CESE ha afirmado en repetidas ocasiones. Desafortunadamente, la nueva estrategia no indica cómo se puede pasar de un comercio libre a un comercio compatible con los principios de la sostenibilidad. Es esta una deficiencia notable. En este punto el CESE también debe señalar que, lamentablemente, los responsables de la UE han omitido responder a esta pregunta que ya planteó hace tres años ([7]), aunque toma nota con satisfacción de que en los últimos años la UE ha hecho grandes esfuerzos por negociar nuevas normas en el comercio globalizado, en el FMI y el Banco Mundial.

3.11.1 Naturalmente, la dimensión global es de gran importancia para una estrategia de desarrollo sostenible, ya que la evolución que se da fuera de nuestro ámbito económico también afecta a la economía europea. En consecuencia, una estrategia de la UE debe ser coherente y presentar, de manera activa, un enfoque global del desarrollo sostenible. En la estrategia renovada se reconoce esto por las referencias que se hacen en apoyo de los objetivos de desarrollo del milenio, Protocolo de Kioto, PNUMA, y otras iniciativas mundiales. Asimismo, la

([5]) DO C 204 de 18.7.2000.

([6]) DO C 117 de 30.4.2004.

([7]) DO C 117 de 30.4.2004: véanse, por ejemplo, los puntos 0.8 y 6.4 y ss.

estrategia reconoce la necesidad de «esfuerzos para que la mundialización contribuya al desarrollo sostenible». El CESE señala que la Comisión elabora en 2007 un plan de acción de la Comisión sobre producción y consumo sostenible, pero cree que se requiere un análisis más amplio para poder pensar en abordar las cuestiones de las desigualdades mundiales. El impulso al crecimiento de los nuevos países industrializados que buscan, con razón, niveles más altos de vida, tendrá casi de manera segura un efecto catastrófico en los recursos y sistemas globales. Por consiguiente, desde la estrategia se abordan los límites de la «capacidad de soporte» del planeta, que ya se ha visto sometida a las tensiones de 200 años de una industrialización distribuida desigualmente.

3.11.2 El CESE sugiere que la Comisión elabore una Comunicación sobre enfoques para la gestión y asignación de los recursos globales comunes, Debería centrarse en un marco a largo plazo para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) a un nivel «seguro», concertando de manera común e internacional un presupuesto para las emisiones. Al término de un calendario fijado de antemano, durante el cual las emisiones per cápita deberían converger, los derechos serían iguales. Un enfoque de esta naturaleza, que ya se debate ampliamente y se denomina «Contracción y convergencia», puede tener en cuenta las implicaciones tanto del crecimiento de la población como de la capacidad industrial, la globalización y las exigencias de una reasignación equitativa y práctica de nuestra atmósfera planetaria entendida como un recurso compartido.

3.12 Claridad de los objetivos. Comúnmente se acepta que el desarrollo sostenible es un objetivo general para la sociedad, pero, con vistas a que la estrategia de desarrollo sostenible sea un motor real, es preciso que se lleve a cabo mediante objetivos mensurables y específicos basados en análisis rigurosos. Es cierto que la nueva estrategia comporta un buen número de objetivos y medidas, pero no pone a estos en relación con análisis cuantitativos de datos o de tendencias, ni con análisis cualitativos de cuestiones y problemáticas. Así pues, con frecuencia no resulta claro por qué se han seleccionado objetivos y medidas particulares, cómo se evaluarán los avances para su realización y en qué medida podrían contribuir a la sostenibilidad global, incluso si llegan a realizarse. Con la actual revisión se debería brindar una oportunidad para afinar y clarificar todas estas cuestiones, a fin de que en el futuro sea realmente posible evaluar los progresos de manera más sistemática.

3.13 Tras estas observaciones más bien críticas, el CESE desearía, con todo, aportar observaciones positivas. Comparada con la «Plataforma de acción» de la Comisión presentada en diciembre de 2005, la «estrategia renovada» formula de manera clara un mayor número de objetivos específicos, por ejemplo en relación con la limitación de las emisiones perjudiciales para el clima o con la eficacia energética. Las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2007 relativas, en particular, al clima, pero en cierto modo también a la política energética, dejan ahora ver con mayor claridad algunos objetivos.

3.14 Instrumentos de aplicación de la estrategia. Sin embargo, la estrategia renovada (como también las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2007) es demasiado imprecisa respecto a qué instrumentos se utilizarán para alcanzar estos objetivos formulados ahora de manera más concreta y, consecuentemente, respecto a qué «estrategia» se adoptará. Es, con todo, interesante que al menos ahora se puedan encontrar — más bien entre líneas — alusiones a posibles instrumentos. En opinión del CESE, siguen siendo demasiado imprecisas, pero el Informe de situación podría y debería proveer información al respecto, a fin de formular afirmaciones concretas y, de este modo, ofrecer por fin ayuda y orientaciones en la materia (véase punto 5).

4. **Observaciones particulares sobre la «estrategia renovada»**

4.1 En la estrategia renovada se subraya la importancia de integrar la dinámica del proceso de la Estrategia de Lisboa en objetivos más globales en pro de un desarrollo sostenible. Sin embargo, no se sigue este razonamiento hasta el fondo con un análisis serio de cómo las pautas mundiales de crecimiento y desarrollo necesitarán cambiar para lograr un mundo más sostenible. Las consecuencias de un desarrollo no sostenible se dejan sentir cada vez más, especialmente por las repercusiones desastrosas del cambio climático, pero también por el retroceso global y continuo de la biodiversidad, por el foso cada vez mayor entre ricos y pobres, por el agotamiento previsible de las materias primas, etc.

4.2 El impacto tendrá serias repercusiones económicas. En algunas regiones la actual base de la economía amenaza con derrumbarse. Por ejemplo, en Suiza los bancos ya no ofrecen préstamos a los inversores que deseen invertir en infraestructuras para deportes de invierno si el lugar está situado por debajo de los 1 500 metros sobre el nivel del mar. Reina la mayor incertidumbre respecto al futuro de la agricultura y del turismo en la cuenca mediterránea si el clima se hace cada vez más caliente y seco.

4.3 «El gasto público de la UE destinado a la protección del litoral frente a los riesgos de erosión e inundaciones ha alcanzado 3 200 millones de euros, frente a los 2 500 millones de 1986, y los estudios indican que el coste de la erosión costera supondrá una media de 5 400 millones de euros anuales para el periodo 1990-2020». Sin embargo, estas elevadas cantidades sólo permitirán evitar o atenuar en parte las repercusiones negativas que se perfilan.

4.4 La situación es muy grave: vivimos en un sistema económico en el que los costes por enfermedad y los daños medioambientales — por ejemplo, los millones que costó el huracán Cyril a principios de 2007 — se consideran positivos desde un punto de vista macroeconómico, porque contribuyen a aumentar el crecimiento del producto interior bruto. El CESE se congratula de que en su nueva estrategia el Consejo Europeo comience por fin, aunque sea de manera marginal, a abordar en mayor medida esta contradicción. El Consejo Europeo tiene plenamente razón cuando en el punto 20 de su nueva estrategia indica que «*el núcleo del sistema de contabilidad de la renta nacional podría ampliarse para integrar, entre otras cosas, conceptos de existencias y flujos y trabajo no integrado en el mercado, y seguir desarrollándose con cuentas satélite sobre, por ejemplo, gastos medioambientales y flujos materiales*».

4.5 En este punto, el CESE recuerda su afirmación de 2004, a saber: «*considera oportuno someter a debate en el contexto de la estrategia de desarrollo sostenible todas aquellas cuestiones que hasta la fecha se consideraban prácticamente tabú. Una de ellas es la del crecimiento económico permanente como objetivo principal y aspecto clave de todas las políticas*» ([8]). El Comité ha expresado así que no se puede hablar de un crecimiento puramente cuantitativo, sino que debe darse cabida a una «nueva concepción de crecimiento», en la que los objetivos cualitativos y ajustados a los criterios de sostenibilidad son fundamentales. La Comisión y el Consejo deberían aprovechar el actual Informe de situación:

— para poner en claro si realmente no existe incompatibilidad — hasta la fecha no reconocida o no declarada — entre la Estrategia de Desarrollo Sostenible y la Estrategia de Lisboa y, en particular, en la expresión «producto interior bruto» como indicador de bienestar social y prosperidad económica, y

— para precisar cuáles deber ser los rasgos indicativos de un nuevo «indicador del bienestar» más conforme con los principios de sostenibilidad.

4.6 De numerosos ejemplos se desprende que los progresos económicos y medioambientales no deben llevar forzosamente a un aumento del PIB, sino que muy probablemente pueden crear empleo y aliviar los problemas medioambientales. El uso de lámparas de ahorro energético en vez de bombillas más convencionales reduce el consumo de electricidad, con lo que, pese a la rentabilidad de las inversiones, el PIB disminuye. Sin embargo, el CESE desea al respecto más «crecimiento», como también en el ámbito del aislamiento de edificios, motores más eficientes en cuanto a consumo de combustible, aparatos más eficientes energéticamente, etc.

4.7 En consecuencia, el Comité acoge favorablemente el trabajo que la Comisión prepara con el fin de explorar alternativas al PIB entendido como referencia principal del bienestar y manifiesta su gran interés hacia ese trabajo.

4.8 Como el CESE ha repetido en numerosas ocasiones, el desarrollo sostenible tiene un coste. Además, ha destacado a menudo que al nivel macroeconómico es necesario proceder a cambios estructurales y que estos tendrán lugar, se quiera o no. El cometido de los responsables políticos debería ser introducir con cautela las modificaciones necesarias a fin de evitar rupturas mayores y atenuar las repercusiones negativas de mayor peso.

4.9 En cuanto a la responsabilidad para solucionar estos problemas, el Comité recuerda que, en el nivel macroeconómico, no es sólo a los responsables políticos a quienes se les pide crear las condiciones marco apropiadas. La industria y todos los ciudadanos también deben participar en ello. Desde hace varios años, la Comisión recuerda con razón la responsabilidad social de las empresas. Esta responsabilidad abarca, en el diálogo social, los ámbitos económico, social y medioambiental.

([8]) DO C 117 de 30.4.2004, punto 2.3.9, página 22.

4.10 El Consejo Europeo señala en su nueva estrategia que esta responsabilidad «*conforma el marco general en el que…los objetivos económicos, sociales y medioambientales pueden reforzarse mutuamente*» ([9]). Además, estima que todas las decisiones políticas de la UE deben tomarse tras una evaluación «*equilibrada*» de la dimensión social, medioambiental y económica del desarrollo sostenible, y «*teniendo en cuenta la dimensión exterior de este último y los costes de la inacción*». No obstante, en lo que se refiere a los recursos en la estrategia renovada, ya no es cuestión de diálogo social sino de un diálogo institucionalizado entre la Comisión y los Estados miembros, por un lado, y «las empresas», por otro, con el fin de fijar los objetivos de rendimiento para productos y procesos.

4.11 El CESE subraya la gran importancia de debatir ampliamente con todas las fuerzas sociales la pregunta sobre las medidas políticas que hayan de adoptarse y de tener siempre presentes los «objetivos clave» y los «principios rectores» y tomarlos realmente en serio. Sólo de ese modo pueden evitarse las posibles evoluciones deficientes, puede tener lugar una aceptación amplia de la sociedad y desarrollar la sostenibilidad como un auténtico principio de funcionamiento.

4.11.1 Un ejemplo de lo que no debería hacerse desde el punto de vista del procedimiento son las decisiones del Consejo Europeo sobre la incorporación del 10 % de biocombustibles, en lugar del 5,75 %, decidido con anterioridad, en el marco del paquete energético. El CESE apoya expresamente el objetivo fijado por el Consejo de reducir las emisiones de CO_2 en un 20 % o un 30 % para 2020 (dependiendo del compromiso de los socios no europeos) y también suscribe el objetivo más ambicioso (reducir las emisiones entre un 60 % y un 80 % para 2050). La incorporación de biocombustibles no debe solamente facilitar la realización de este objetivo, sino también ajustarse a los demás principios rectores.

4.11.2 Por consiguiente, conviene tener en cuenta los equilibrios de la energía, la naturaleza y el medio ambiente y las consecuencias de las posibles competencias en materia de ocupación de suelos, al nivel nacional y mundial. La actual multiplicación de los debates, por ejemplo sobre la utilización extremadamente importante de energías fósiles en la producción de biocarburantes supuestamente no emisores de CO_2 ([10]), sobre su impacto real en el clima ([11]) o sobre las repercusiones en la producción alimentaria ([12]) muestra que estamos lejos de disponer de una respuesta satisfactoria para todas las cuestiones relativas a la sostenibilidad. El CESE dedicará un dictamen aparte a este tema sumamente importante.

4.12 El Comité se congratula de que con la presentación del Informe Stern se haya introducido un nuevo elemento de objetividad en el debate sobre las consecuencias económicas y financieras de la sostenibilidad. Como es sabido, en el Informe

([9]) Véase el punto 8.

([10]) El 83 % del contenido energético del etanol, que se obtiene a partir del maíz, procede de energías fósiles.

([11]) Alto porcentaje de óxido nitroso en la producción de colza (se dispondrá de un estudio antes del verano, antes del pleno).

([12]) Véase México: disturbios provocados por el alza de precios de las «tortillas», ya que el maíz se utiliza cada vez más como carburante.

Stern se calcula que «sólo» el 1 % del PIB bastaría para evitar en gran parte, por ejemplo, las repercusiones del cambio climático. Un estudio de Vattenfall presentado en la cumbre de la economía mundial de Davos llega a la conclusión de que el coste también podría ser «inferior». Incluso si, expresado en una cantidad concreta de dinero, parece que el 1 % es un importe enorme, debe comparase con otros ámbitos políticos que también cuestan mucho dinero. La realización de los denominados proyectos TINA ([13]) en el sector de transportes exigiría, por ejemplo, inversiones anuales hasta 2015 de alrededor del 1,5 % del PIB solamente en los corredores establecidos, por lo que saldría más caro que lo que Stern considera necesario para atenuar las consecuencias del cambio climático.

4.13 Sin embargo, como se ha dicho, no se trata sólo de dinero, sino sobre todo de cambios estructurales. La «estrategia renovada» pide, por ejemplo, «disociar el crecimiento económico y la demanda de transporte con el objetivo de reducir las consecuencias medioambientales», lo que el Comité acoge con satisfacción. Esto significa también que se debe interrogar críticamente la llamada producción «just in time», con la que las empresas han abandonado su régimen de almacenamiento y los costes a él asociados, transformando camiones y trenes de mercancías en unidades de almacenamiento móviles.

4.14 No obstante, el CESE observa que, lamentablemente, un desfase notable se manifiesta rápidamente entre los objetivos y la realidad que se pretende. En efecto, trece días solamente después de que el Consejo Europeo hubiera definido dicho objetivo operativo, la Comisión de la UE presentó la «Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001» ([14]) En dicho documento la Comisión prevé para el período 2000-2020 un probable aumento del 52 % respecto al PIB, del 55 % respecto al transporte de mercancías por carretera y del 108 % respecto al transporte aéreo. La disociación deseada se da especialmente en el transporte de mercancías por ferrocarril (+ 13 %) y en el transporte de viajeros por ferrocarril (+ 19 %).

4.15 El CESE expresa su sorpresa de que, aparentemente, no haya habido concertación entre la elaboración de la revisión intermedia del Libro Blanco del transporte y de la Estrategia Renovada para un Desarrollo Sostenible, ya que el problema que representa esta contradicción palmaria entre objetivos y realidad no fue objeto de ninguna observación. Da la impresión de que en el sector de los transportes la Comisión ha abandonado prácticamente el primer objetivo de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible, es decir, disociar el crecimiento económico del crecimiento de la movilidad. En adelante, la Comisión deberá hacer todos los esfuerzos necesarios para evitar que dichas contradicciones aparezcan. En el sector de los transportes hay que buscar de nuevo métodos de organización de nuestras ciudades y municipios y modelos para las distintas actividades que tiendan a reducir las líneas de comunicación y los trayectos, más que a ampliar de manera constante las distancias que las personas y las mercancías tienen que recorrer para cumplir sus objetivos. Esto requerirá la adaptación de la política fiscal, de ordenación territorial y una coordinación adecuada de todos los niveles de administración, desde la UE a las instancias locales.

([13]) TINA = Evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte.

([14]) COM(2006) 314.

4.16 La nueva estrategia es, con miras a solucionar los problemas de transporte cada vez mayores, más bien decepcionante. El CESE observa que, en lo que a soluciones se refiere, la política energética de la UE se ha hecho entretanto más concreta que la política de los transportes, cuya incidencia negativa en el clima y el medio ambiente, así como en la preservación de la naturaleza, sigue creciendo.

4.17 Las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2007 ([15]) con arreglo a las cuales el régimen de comercio de derechos de emisión podría, llegado el caso, ampliarse al transporte terrestre y marítimo, deberían incluirse en el Informe de situación sobre la Estrategia para un Desarrollo Sostenible y evaluarse teniendo en cuenta sus posibles efectos, también en comparación con otros instrumentos.

5. **Contenido del Informe de situación**

5.1 El CESE acoge favorablemente que, conforme al punto 33 de la estrategia renovada, la Comisión presentará cada dos años (a partir de septiembre de 2007) un Informe de situación sobre la aplicación de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible en la UE y en los Estados miembros, que contendrá prioridades, orientaciones y medidas futuras. El CESE espera que con este procedimiento se pueda responder a las preguntas que han quedado pendientes.

5.2 Esto es muy importante precisamente en relación con los instrumentos económicos y de gestión de los que se hace una mención más bien vaga. Por ejemplo, en el punto 22 se indica que deberían«*usarse los instrumentos económicos más apropiados para fomentar la transparencia del mercado y precios que reflejen los costes económicos, sociales y medioambientales reales de los productos y servicios (conseguir precios correctos)*». Se recoge de este modo la petición formulada en numerosas ocasiones por el CESE de internalizar los costes externos y proveer los instrumentos necesarios para ello. El CESE recuerda que este debate se lleva a cabo desde muchos hace años, más o menos sin éxito. Con un retraso de tres años, la Comisión presentó, en marzo de 2007, su Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas, con el que el debate recibe un nuevo impulso. El Comité velará por que, en el marco de los informes de situación, esta cuestión, fundamental para la sostenibilidad, por fin evolucione.

5.3 En el punto 33 el Consejo Europeo, esto es, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, invita a los Estados miembros a «*plantearse nuevas medidas para desplazar la fiscalidad desde el trabajo al consumo de recursos y energía o a la contaminación, o a ambas cosas, a fin de contribuir a alcanzar los objetivos de la UE de aumentar el empleo y reducir de modo rentable las repercusiones negativas sobre el medio ambiente*». El CESE acoge favorablemente esta invitación y pide a la Comisión que en el Informe de situación dedique un espacio amplio a este objetivo y formule propuestas sobre la manera en que se puede alcanzarlo. Al respecto deberán examinarse detenidamente los efectos medioambientales y también el reparto de las cargas, al objeto de que las personas socialmente desfavorecidas no se vean afectadas de manera especial por los cambios fiscales.

([15]) Véase el punto 35.

5.4 El CESE acoge también favorablemente el anuncio de que «*[a]ntes del final de 2008, la Comisión debería presentar un programa para la reforma, sector por sector, de las subvenciones que tienen efectos negativos considerables sobre el medio ambiente y son incompatibles con el desarrollo sostenible*». El Comité también respalda el objetivo formulado de «*eliminar* [estas subvenciones] *gradualmente*». A este respecto, estima que sería útil definir un calendario concreto para la supresión gradual y, al mismo tiempo, examinar la posibilidad de transferir los recursos que de este modo se ahorrarían hacia un nuevo «Fondo UE de la sostenibilidad», al que los Estados miembros podrían recurrir cuando una medida encaminada a preservar el medio ambiente entrañe importantes costes para su presupuesto (artículos 175.5 y 174.1 del Tratado de Niza).

5.5 En sus dictámenes anteriores el CESE no ha dejado de señalar que para los ciudadanos, las empresas y otras partes interesadas es importante tener una idea clara sobre lo que la política ha planificado de manera concreta y por qué. Sólo de ese modo estarán las personas preparadas para seguir y apoyar activamente este proceso necesario. Por este motivo, el Consejo Europeo encarga con razón a la Comisión que elabore «*una guía de divulgación sobre esta estrategia, que incluya prácticas correctas y políticas correctas de los Estados miembros*» (véase punto 26). Desafortunadamente, en este punto también se echa de menos un plan de trabajo, lo que debería ser objeto de examen en el Informe de situación.

5.6 La estrategia se compromete en favor de una mejor elaboración de las políticas mediante el uso de análisis de impacto y una mayor participación de las partes interesadas. El Comité acoge favorablemente este compromiso y pide a la Comisión y a los Estados miembros que evalúen las experiencias con la metodología de los análisis de impacto relativos al desarrollo sostenible y se aseguren de que se aplican eficazmente en todos los ámbitos de la política y la acción.

5.7 El CESE considera muy importante el principio de «*elaborar una visión concreta y realista de la UE en su camino hacia el desarrollo sostenible en los próximos 50 años*» (punto 27). Pero aquí también se plantea la pregunta de qué medidas concretas presentar y con qué plazo. El Comité pide ya desde ahora que se presente una visión de ese tipo para después del año 2060. En efecto, habida cuenta de las obligaciones y objetivos clave ([16]) anunciados en el documento sobre la estrategia renovada, las orientaciones sociales deberían acordarse cuanto antes también para un largo período de tiempo. En su reunión de principios de marzo de 2007, el Consejo Europeo ya inició esta vía en la medida en que especificó el propósito de «*reducir colectivamente sus emisiones entre un 60 % y un 80 % de aquí a 2050 en comparación con 1990*» ([17]). Algunas materias primas fósiles o no renovables estarán ciertamente disponibles más de cincuenta años, pero acabarán por agotarse, por lo que ya en la actualidad es oportuno pensar en una política que vaya más allá del período de cincuenta años, si realmente se quiere hablar de justicia entre las generaciones.

([16]) A saber: capacitar a «las futuras generaciones» , «satisfacer sus necesidades», conservar la «cohesión e igualdad social» y preservar un «alto nivel de vida» y el «pleno empleo», y aplicar los principios rectores mencionados, esto es, «Hacer del ser humano el centro de las políticas de la Unión Europea promocionando los derechos fundamentales, luchando contra todas las formas de discriminación y contribuyendo a la reducción de la pobreza y a la eliminación de la exclusión social».

([17]) Véase punto 30 de las Conclusiones.

5.8 El Comité acogería favorablemente que entre los elementos de la estrategia también se tuvieran en cuenta estos aspectos transversales, que se deberían integrar en todos los niveles de la elaboración de las políticas (Unión y Estados miembros), para que fueran operativos. Ahora bien, no se indica de qué modo se puede garantizar esto, probablemente porque con el actual estado de los textos, confirmado por el proyecto de Tratado Constitucional europeo, la responsabilidad de la Unión en este ámbito es compartida y los Estados miembros son responsables de la financiación y aplicación de la política de medio ambiente (artículo 175, apartado 4, Tratado de Niza). Por consiguiente, no se definen los actores.

5.9 En la estrategia renovada se prevé que todos los Estados miembros nombrarán a un representante que actuará como interlocutor. El CESE parte del principio de que el Informe de situación informará si este nombramiento ha tenido lugar y sobre cómo se ha desarrollado la cooperación.

5.10 El Informe de situación también debería facilitar información sobre si en el momento presente todos los Estados miembros ya han elaborado su (primera) estrategia nacional, lo que estaba previsto para junio de 2007. El CESE se pregunta quién supervisa estas estrategias nacionales y con qué criterios, y qué ocurrirá si los Estados miembros no han preparado sus estrategias o si estas son de mala calidad.

5.11 En el punto 41 el Consejo Europeo señala «revisiones voluntarias por homólogos» de las estrategias nacionales, que deberían comenzar a partir de 2006 con el primer grupo de Estados miembros. En el Informe de situación también se debería ofrecer información acerca de los resultados a los que han dado lugar dichas revisiones y de las consecuencias que se deben sacar para la estrategia europea.

5.12 El CESE, no obstante respetar plenamente la competencia de los Estados miembros y de los gobiernos regionales y locales en muchos aspectos del desarrollo sostenible, así como la importancia de desarrollar sus propios planteamientos y compromisos para numerosos problemas, considera que mantener el ritmo necesario de los progresos en desarrollo sostenible requerirá reforzar la capacidad de la Comisión para que controle el conjunto de los progresos y adopte nuevas medidas cuando la aplicación presente signos de debilidad y se precise un enfoque global europeo. El Comité expresa sus dudas de que sólo la coordinación y el intercambio de buenas prácticas sean suficientes, y desearía poder recibir la compilación de los resultados de los Estados miembros que se han de someter a examen.

5.13 En la estrategia se recomienda establecer o reforzar los consejos nacionales para el desarrollo sostenible. Los consejos nacionales desempeñan un importante papel en la preparación a escala nacional de las estrategias de desarrollo sostenible y también pueden desempeñar un papel a la hora de impulsar medidas en los Estados miembros, haciendo participar a la sociedad civil por medio de acciones en el desarrollo sostenible y controlando los progresos. Entre sus responsabilidades figura también la aplicación del principio de desarrollo sostenible velando por el mantenimiento de un equilibrio dinámico entre sus dimensiones económica, social y medioambiental. El Comité no tiene noticias de progresos notables en relación con dicha recomendación y abordará esta cuestión ulteriormente, antes de finales de año. Entretanto, recomienda examinarla también con los Estados miembros en el marco de la revisión de la aplicación.

5.14 Tiene igualmente sui importancia que los Estados miembros y la Comisión estudien con mayor detalle cómo se puede garantizar la coordinación de las cuestiones de desarrollo sostenible dentro de sus propias estructuras. El desarrollo sostenible es un concepto transversal e integrador, que debería trascender y, algunas veces, modificar, las preocupaciones más sectoriales de determinados departamentos y agencias. La experiencia sugiere que esto sólo puede tener lugar adecuadamente si existe una unidad central fuerte que promueva el desarrollo sostenible en un gobierno que tenga los conocimientos y la autoridad para desafiar y someter a debate las ortodoxias sectoriales o departamentales. El informe de situación debería facilitar información sobre las mejoras que la Comisión considera necesario acometer dentro de sus propios servicios. El CESE está convencido de tal necesidad (véanse puntos 4.15 y 4.16).

5.15 La estrategia señala con razón que el desarrollo sostenible debe integrarse totalmente en los objetivos y las prácticas de los gobiernos regionales y locales a todos los niveles. Algunos entes locales y regionales europeos han sido líderes a la hora de adoptar un enfoque de desarrollo sostenible para su trabajo y a la hora de desarrollar respuestas imaginativas respecto al cambio climático y a otros retos de la sostenibilidad. La revisión de la aplicación brinda una buena oportunidad para ponderar los progresos del desarrollo sostenible a escala regional y local y examinar el modo de difundir ampliamente las mejores prácticas.

5.16 En el punto 45 se indica que en 2011 se decidirá cuándo será necesaria una «revisión» de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible. El CESE no puede apoyar esta manera de proceder. Si, en el marco del informe de situación, se muestra que Europa tiene problemas en la vía hacia la sostenibilidad, la estrategia (el método utilizado para alcanzar los objetivos) no es adecuada. En ese caso, es necesaria una revisión inmediatamente, y no en 2011.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al Dictamen del Comité

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

Punto 2.4.1

«2.4.1 En aquella ocasión, el CESE recordó que una estrategia describe el camino para la consecución de objetivos. La falta de objetivos concretos, que son difíciles de establecer para satisfacer el requisito de tener en cuenta los diferentes aspectos de la sostenibilidad, lleva necesariamente a problemas a la hora de designar los instrumentos. ~~En efecto, cuando no se tiene una idea exacta de adónde se quiere ir, tampoco se puede definir cómo hay que dirigirse al lugar. En opinión del CESE, en la Comunicación hay más preguntas por contestar que respuestas y orientaciones.~~»

Resultado de la votación

Votos a favor: 34

Votos en contra: 63

Abstenciones: 3

Punto 3.11

Modifíquese como sigue:

«*3.11 La pregunta de si una política agrícola orientada a mercados globales y abiertos puede ser sostenible suscita automáticamente la cuestión más general de las reglas que se aplican en la producción y el comercio mundiales. La OMC es una organización basada en acuerdos que tiene por objeto promover el libre comercio internacional. ~~Sin embargo, un comercio libre y liberalizado no tiene por qué ser forzosamente sostenible, como el CESE ha afirmado en repetidas ocasiones. Desafortunadamente,~~ La nueva Estrategia no indica cómo se puede ~~pasar de un comercio libre a un comercio~~ desarrollar el comercio para hacerlo compatible con los principios de la sostenibilidad. ~~Es esta una deficiencia notable.~~ En este punto el CESE también debe señalar que, lamentablemente, los responsables de la UE han omitido responder a esta pregunta que ya planteó hace tres años, aunque toma nota con satisfacción de que en los últimos años la UE ha hecho grandes esfuerzos por negociar nuevas normas en el comercio globalizado, en el FMI y el Banco Mundial.*»

Resultado de la votación

Votos a favor: 35

Votos en contra: 63

Abstenciones: 8

Punto 3.11.2

Suprímase

Resultado de la votación

Votos a favor: 38

Votos en contra: 63

Abstenciones: 3

Punto 4.2

Modifíquese como sigue:

«*4.2 El impacto ~~tendrá~~ podrá tener serias repercusiones económicas. En algunas regiones la actual base de la economía ~~amenaza con derrumbarse~~ está en peligro. Por ejemplo, en Suiza los bancos ya no ofrecen préstamos a los inversores que deseen invertir en infraestructuras para deportes de invierno si el lugar está situado por debajo de los 1 500 metros sobre el nivel del mar. Reina la mayor incertidumbre respecto al futuro de la agricultura y del turismo en la cuenca mediterránea si el clima se hace cada vez más caliente y seco*».

Resultado de la votación

Votos a favor: 41

Votos en contra: 57

Abstenciones: 3

Punto 4.4

Modifíquese como sigue:

«*4.4 ~~La situación es muy grave: vivimos en un sistema económico en el~~ Es un problema bien conocido que los costes por enfermedad y, en algunos casos, los daños medioambientales ~~— por ejemplo, los millones que costó el huracán Cyril a principios de 2007 — se consideran positivos desde un punto de vista macroeconómico, porque~~ contribuyen a aumentar el crecimiento del producto interior bruto, mientras que algunas actividades importantes no están cubiertas por él. El CESE se congratula de que en su nueva Estrategia el Consejo Europeo comience por fin~~, aunque sea de manera marginal,~~ a abordar en mayor medida esta contradicción. El Consejo Europeo tiene plenamente razón cuando en el punto 20 de su nueva Estrategia indica que "el núcleo del sistema de contabilidad de la renta nacional podría ampliarse para integrar, entre otras cosas, conceptos de existencias y flujos y trabajo no integrado en el mercado, y seguir desarrollándose con cuentas satélite sobre, por ejemplo, gastos medioambientales y flujos materiales"*».

Resultado de la votación

Votos a favor: 35

Votos en contra: 56

Abstenciones: 8

Punto 4.10

Modifíquese como sigue:

«*4.10 El Consejo Europeo señala en su nueva Estrategia que esta responsabilidad "conforma el marco general en el que…los objetivos económicos, sociales y medioambientales pueden reforzarse mutuamente". Además, estima que todas las decisiones políticas de la UE deben tomarse tras una evaluación "equilibrada" de la dimensión social, medioambiental y económica del desarrollo sostenible, y "teniendo en cuenta la dimensión exterior de este último y los costes de la inacción". No obstante, ~~en lo que se refiere a los recursos en~~ la nueva Estrategia~~,~~ ya no ~~es cuestión de~~ considera el diálogo social ~~sino de un diálogo institucionalizado entre la Comisión y los Estados miembros, por un lado, y "las empresas", por otro, con fin de~~ con el fin de fijar los objetivos de rendimiento para productos y procesos.*»

Resultado de la votación

Votos a favor: 41

Votos en contra: 55

Abstenciones: 3

Punto 4.14

«*4.14 Sin embargo, como se ha dicho, no se trata sólo de dinero, sino sobre todo de cambios estructurales. La "nueva Estrategia" pide, por ejemplo, "disociar el crecimiento económico y la demanda de transporte con el objetivo de reducir las consecuencias medioambientales", lo que el Comité acoge con satisfacción. ~~Esto significa también que se debe interrogar críticamente la llamada producción "just in time", con la que las empresas han abandonado su régimen de almacenamiento y los costes a él asociados, transformando camiones y trenes de mercancías en unidades de almacenamiento móviles.~~*»

Resultado de la votación

Votos a favor: 39

Votos en contra: 56

Abstenciones: 6

Punto 4.16

Modifíquese como sigue:

«*4.16: El CESE expresa su sorpresa de que, aparentemente, no haya habido concertación entre la elaboración de la revisión intermedia del Libro Blanco del transporte y de la nueva Estrategia para un desarrollo sostenible, ya que el problema que representa esta contradicción palmaria entre objetivos y realidad no fue objeto de ninguna observación. ~~Da la impresión de que en el sector de los transportes la Comisión ha abandonado prácticamente el primer objetivo de la Estrategia a favor de un desarrollo sostenible, es decir, disociar el crecimiento económico del crecimiento de la movilidad.~~ En adelante, la Comisión deberá hacer todos los esfuerzos necesarios para evitar que dichas contradicciones aparezcan. En el sector de los transportes hay que buscar de nuevo métodos de organización de nuestras ciudades y municipios y modelos para las distintas actividades que tiendan a reducir las líneas de comunicación y los trayectos~~, más que a ampliar de manera constante las distancias que las personas y las mercancías tienen que recorrer para cumplir sus objetivos~~. Esto requerirá la adaptación de la política fiscal, de ordenación territorial y una coordinación adecuada de todos los niveles de administración, desde la UE a las instancias locales.*»

Resultado de la votación

Votos a favor: 36

Votos en contra: 63

Abstenciones: 4

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas de productos fitosanitarios»

COM(2006) 778 final — 2006/0258 (COD)

(2007/C 256/16)

El 16 de mayo de 2007, de conformidad con el artículo 285.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de junio de 2007 (ponente: Sr. Van OORSCHOT).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el Reglamento relativo a las estadísticas sobre los productos fitosanitarios en tanto que instrumento para evaluar los avances realizados por los Estados miembros en el cumplimiento de los objetivos de la Directiva marco ([1]) para un uso sostenible de los plaguicidas.

1.2 El Comité lamenta que el Reglamento relativo a las estadísticas sólo incluya el uso profesional de los productos fitosanitarios con fines agrícolas y no tome en consideración su uso potencialmente contaminante en superficies endurecidas.

1.3 El CESE subraya que cuando se trata de poner en relación los datos sobre los usos con los datos sobre los límites máximos de residuos de plaguicidas no sólo son relevantes la cantidad de productos utilizados y la superficie de cultivo tratada, sino los datos sobre el rendimiento de las superficies. Para garantizar que los datos sobre los usos se ponen en relación con las estadísticas comunitarias existentes en materia de cultivos — y más específicamente con las relativas a su rendimiento — es importante mencionar explícitamente en el Reglamento la utilización de las estadísticas sobre los cultivos.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Reglamento tiene por objetivo crear un marco para la compilación de estadísticas comunitarias relativas a la comercialización y la utilización de los productos fitosanitarios en el que sea obligatorio para todos los Estados miembros elaborar regularmente estadísticas detalladas. Para garantizar que las estadísticas sean comparables entre los Estados miembros y a nivel comunitario, el Reglamento define el ámbito de aplicación de las estadísticas — que se limita a los usos profesionales con fines agrícolas — y establece reglas armonizadas para la recogida de datos y la compilación estadística.

2.2 Estas estadísticas serán esenciales para evaluar los riesgos que entraña para la salud y el medio ambiente la utilización de productos fitosanitarios, y para evaluar los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos fijados en la Directiva marco para un uso sostenible de los plaguicidas.

2.3 Es preciso examinar las ventajas que se derivan del Reglamento objeto de examen a la luz de la Directiva marco general. El objetivo global de las medidas propuestas en la Directiva marco es lograr mejoras en materia de medio ambiente y de salud o conseguir otras ventajas para la sociedad (como la reducción de los costes externos que supone la utilización de productos fitosanitarios) mediante un uso más sostenible de los plaguicidas. Los progresos realizados sólo pueden evaluarse basándose en datos fiables e indicadores relevantes. El Reglamento puede aportar ventajas directas a nivel nacional y comunitario gracias a un mejor conocimiento del empleo de los plaguicidas, un mejor control y unas políticas mejor orientadas y más eficaces. Además, la disponibilidad de estadísticas oficiales en toda Europa hará que el mercado sea más transparente y mejorará la competitividad de la industria de los plaguicidas.

3. Marco legislativo vigente

3.1 Reglamento (CE) nº 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y que modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo.

3.2 Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, en especial su anexo 1, parte A, punto 9, que establece para los operadores de empresa alimentaria que produzcan o cosechen productos vegetales la obligación de llevar registros sobre la utilización de productos fitosanitarios y biocidas.

3.3 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

3.4 Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios, que actualmente está siendo revisada.

([1]) Véase COM(2006) 373 final: «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas».

4. **Breve síntesis de la propuesta**

4.1 El Reglamento propuesto crea un marco jurídico y fija normas armonizadas para la recogida y difusión de datos relativos a la comercialización y utilización de productos fitosanitarios. En concreto, establece normas para los Estados miembros:

— relativas a la frecuencia de la recogida de datos (cada año para la comercialización; cada cinco años para la utilización);

— relativas a la forma de recogerlos: mediante encuestas representativas, procedimientos de estimación estadística basados en juicios de especialistas o en modelos, obligaciones de informar impuestas a la cadena de distribución de productos fitosanitarios, obligaciones de informar impuestas a los usuarios profesionales, a partir de fuentes administrativas o una combinación de las anteriores;

— relativas al modo de transmitir los datos a la Comisión.

4.2 El Reglamento también confía a la Comisión las tareas de adaptar determinados aspectos técnicos y definir los criterios de control de calidad y el formato de transmisión de los datos.

5. **Observaciones generales**

5.1 El CESE acoge favorablemente el Reglamento relativo a las estadísticas sobre los productos fitosanitarios como instrumento para medir los avances de los Estados miembros en la realización de los objetivos de la Directiva para un uso sostenible de los plaguicidas.

6. **Observaciones particulares**

6.1 *Uso profesional no agrícola*

6.1.1 Los datos de control de la industria neerlandesa del agua potable indican que más del 50 % de los casos de infracción de las normas en materia de agua potable en los que intervienen productos fitosanitarios se deben a un uso no agrícola en superficies endurecidas.

6.1.2 El Reglamento relativo a las estadísticas permite proceder a una estimación muy general de los usos no agrícolas restando de la cantidad total de un producto comercializado en un año la parte de ese mismo producto utilizada con fines profesionales en la agricultura.

6.1.3 El CESE opina que este cálculo del uso no agrícola derivado es demasiado impreciso para permitir una evaluación correcta de la política resultante de la Directiva marco.

6.1.4 El Comité aboga en consecuencia por que, además de reunir datos sobre los usos profesionales de productos fitosanitarios en la agricultura, se recurra al Reglamento relativo a las estadísticas para recoger datos sobre el uso de productos fitosanitarios con fines profesionales en el sector silvícola, sobre los usos profesionales en superficies endurecidas y sobre los usos no profesionales.

6.2 *Reglamentos relativos a las estadísticas y datos sobre el límite máximo de residuos y plaguicidas*

6.2.1 El CESE subraya que cuando se trata de poner en relación los datos sobre los usos con los relativos al límite máximo de residuos de plaguicidas, no sólo son relevantes la cantidad de productos utilizados y la superficie de cultivo tratada, sino los datos sobre el rendimiento de las superficies. Una misma cantidad de producto repartido sobre una superficie similar entraña, en caso de menor rendimiento, una menor eficacia ecológica y aumenta el riesgo de sobrepasar el límite máximo de residuos de plaguicidas.

6.2.2 En el anexo II de la propuesta se hace referencia al Reglamento (CEE) nº 571/88 del Consejo relativo a la organización de encuestas comunitarias sobre la estructura de las explotaciones agrícolas. El objetivo es utilizar una misma clasificación de los cultivos en las encuestas sobre la estructura de las explotaciones y en la recogida de datos sobre el empleo de productos fitosanitarios. Esto permitirá conectar eficazmente las estadísticas sobre el empleo de estos productos con las estadísticas relativas al rendimiento de los cultivos.

6.2.3 El CESE reconoce que la referencia al Reglamento (CEE) nº 571/88 ofrece la posibilidad de poner en relación los datos sobre el empleo de productos fitosanitarios con los relativos al rendimiento de los cultivos de que se trate. Para velar por que se garantice esta posibilidad, en el Reglamento debe mencionarse explícitamente el empleo de estadísticas sobre los cultivos — y más específicamente estadísticas sobre el rendimiento de los cultivos — en el marco del análisis de los datos sobre la utilización de los productos.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Innovación: el impacto en las transformaciones industriales y el papel del BEI»

(2007/C 256/17)

El 6 de julio de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre «*Innovación: el impacto en las transformaciones industriales y el papel del BEI*».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2007 (ponente: Sr. TÓTH; coponente: Sr. CALVET CHAMBÓN).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 En el presente dictamen de iniciativa, el CESE, tras examinar los vínculos existentes entre innovación y transformaciones industriales, así como numerosas iniciativas comunitarias y nacionales relevantes, ha decidido analizar y formular recomendaciones sobre aquellos aspectos del sistema de innovación que permiten una aplicación comercial directa de los resultados de la investigación y un impulso al crecimiento de la industria y de la economía europea.

1.2 El CESE considera que merece la pena señalar la estrecha correlación que existe en muchos países y regiones entre, por una parte, el éxito de la innovación y, por otra, la apertura de la sociedad y del sistema educativo. Teniendo en cuenta que, en nuestro siglo, la innovación no sólo es un elemento presente, sino también decisivo tanto para la economía como para todo tipo de actividades, es evidente que los recursos humanos pueden convertirse en un fuerte factor de crecimiento. El CESE considera que este factor será cada vez más decisivo como catalizador del desarrollo y que, por consiguiente, la innovación debe asentarse sobre una amplia base de educación y formación conforme a los criterios del aprendizaje permanente, apoyándose para ello en el acceso equitativo a una base de conocimientos de código y contenido abiertos.

1.3 El CESE considera importante que las empresas logren sinergias entre la innovación, la política de recursos humanos y los sectores del conocimiento, sinergias que no sólo constituyan la base de la innovación, sino que además permitan su desarrollo. Al mismo tiempo, debe encontrarse la forma de garantizar que la reestructuración industrial se adapte de forma flexible a las estructuras del empleo, y para que eso ocurra debe contarse con las condiciones financieras necesarias.

1.4 El CESE considera esencial que la opinión pública tenga más conciencia de las iniciativas de innovación que han tenido éxito, aumentando su visibilidad y prestándoles más apoyo. El papel innovador de la sociedad tiene una importancia central en todo el proceso de innovación. La innovación no tecnológica, como los nuevos modelos de empresas, una mejor planificación y organización del trabajo y las competencias, es tan importante como la propia innovación tecnológica. En general, la innovación organizativa, es decir la relativa al desarrollo de las formas de organización, resulta esencial para poder aprovechar el potencial de la innovación tecnológica.

1.5 Los interlocutores sociales y los actores e instituciones de la sociedad civil organizada desempeñan ya un papel muy importante a la hora de asegurar que los impulsos de modernización que emanan de la innovación se detecten, se refuercen y se acepten; nuestra sugerencia es que se refuerce ese papel, en cualquier caso en la formulación de las prioridades estratégicas y en la elaboración de las políticas.

1.6 El CESE está convencido de que la solución a la paradoja europea — fuertes en investigación básica, pero débiles en la explotación práctica y comercial de los resultados — debería pasar por insistir menos en el aumento del gasto en I + D como porcentaje del PIB y modificar en cambio la estructura de ese gasto. Aunque tenemos que esforzarnos más por aumentar el gasto, tenemos que prestar también más atención a nuevos enfoques.

1.6.1 En los Estados miembros de la Unión Europea, la I + D está dominada en gran medida por el lado de la oferta: la oferta de resultados de la investigación en este ámbito es mayor que la demanda de las empresas. Es necesario estimular la demanda reduciendo los riesgos empresariales, mejorando las condiciones para la investigación en el sector privado, transformando el entorno empresarial y estimulando la cooperación entre las universidades, los institutos de investigación y las empresas.

1.6.2 Para incrementar la capacidad de innovación sostenible de las empresas se necesita un esfuerzo coordinado, a nivel comunitario, nacional y regional, en el terreno de la financiación, la I + D, la industria, los aspectos fiscales, la educación, la protección del medio ambiente, los medios de comunicación y la comunicación en general.

1.6.3 Pensamos que merece la pena considerar una solución que se ha puesto ya en práctica en algunos Estados miembros: las empresas que llevan a cabo actividades de desarrollo o que encargan esta actividad a institutos de investigación pueden acceder, mediante licitación, a fondos suplementarios a cargo del presupuesto o procedentes de fuentes privadas.

1.7 El CESE subraya que, en la UE, el reconocimiento y la protección de la propiedad intelectual son cada vez más incapaces de satisfacer las exigencias crecientes que plantea la

competencia a escala mundial. Hay que seguir reconociendo la importancia de publicar los resultados científicos y el valor de la consiguiente evaluación, es decir, la importancia del «mercado de la ciencia»; por otro lado, la explotación comercial y la patente de los resultados de la investigación, el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual y una afirmación más enérgica de los intereses comunitarios son cuestiones que exigen más atención y medidas de amplio espectro. El CESE considera importante que, paralelamente al desarrollo del Derecho comunitario, los Estados miembros examinen qué instrumentos utilizar para desarrollar la legislación sobre los derechos de la propiedad intelectual, incluido el seguimiento institucional de la explotación de las patentes así como una mayor cooperación dentro de la UE.

1.8 El CESE está convencido de que, para fomentar la innovación e incrementar la competitividad de manera dinámica con miras a lograr un desarrollo sostenible, resulta indispensable establecer funciones de gestión para la innovación estratégica y encontrar soluciones a la cuestión de formar investigadores y expertos de empresa en este ámbito. Es especialmente importante integrar las tecnologías de la información y la comunicación en la educación ([1]), de modo que el *e-learning* preste especial atención a la formación en gestión de la innovación y en el desarrollo de los correspondientes sistemas de incentivos y condiciones organizativas.

1.9 En opinión del CESE, para promover la innovación hay que procurar que los ejes prioritarios de las transformaciones industriales sean coherentes con los de la formación y el aprendizaje permanente, permitiendo así reaccionar a tiempo a las exigencias y evoluciones del mercado, incluso en el terreno de la formación. Es importante garantizar la movilidad de los investigadores y una movilidad adecuada en la gestión de la innovación, permitiendo una amplia cooperación entre los directivos de los centros que se ocupan de la innovación y sus homólogos en los parques científicos y tecnológicos.

1.10 El CESE considera que las estructuras de dirección y organización capaces de aumentar el grado de eficacia de la transferencia de tecnología desempeñan un papel particular a la hora de impulsar la transformación de las estructuras industriales. Los parques industriales, científicos y tecnológicos y los centros de tecnología son instrumentos extremadamente importantes para proporcionar el asesoramiento y la asistencia necesarios, junto con los laboratorios que son indispensables para que puedan crearse y establecerse nuevas PYME, para que aumenten su cuota de mercado y se mantengan al día de los avances tecnológicos. Para que las empresas disfruten de condiciones que les permitan innovar, con un gasto relativamente bajo y un contenido de alta calidad, resulta cada vez más necesario que los organismos de transferencia de tecnología se organicen en redes, de modo que las tareas logísticas se lleven a cabo mediante tecnologías de la información y de la comunicación. Es importante que la Comisión examine diferentes formas de desarrollar este tipo de estructuras, fomentando, en particular, el desarrollo de polos de tecnología científica (polos de competitividad) y centros de conocimiento. En la puesta en práctica de las prioridades de desarrollo de la UE, conviene dar un papel clave a los polos científicos (de competitividad) que engloban a universidades, parques científicos o tecnológicos, viveros de empresas y centros tecnológicos; además, debe fomentarse la creación de este tipo de estructuras.

1.11 El CESE considera que los objetivos establecidos con tanto énfasis por la UE, como por ejemplo la ambición de la Estrategia de Lisboa de convertir a Europa en la región más competitiva del mundo en un futuro previsible, no se han visto reflejados en los debates presupuestarios ni en las cifras aprobadas en el presupuesto. La Comisión está destinando recursos significativos a los programas de I + D, pero el papel y el peso de estos instrumentos no aumentan en la medida esperada. Estos programas cumplirían su función de manera verdaderamente eficaz si su impacto se multiplicara dentro de los Estados miembros, y si dieran lugar a programas adaptados a las características de cada país. Pero ese no es el caso. El CESE opina que la Comisión debería reexaminar su sistema de gestionar la innovación y ofrecer su apoyo con vistas a mejorar la coordinación del esfuerzo realizado por los Estados miembros, impulsando más el efecto multiplicador de los recursos en I + D, especialmente a la vista de las prioridades de desarrollo de la Unión Europea.

1.12 Por lo que se refiere a la financiación, el CESE aprecia los múltiples esfuerzos del Banco Europeo de Inversiones (Grupo BEI) por dar un impulso a la economía europea y a su capacidad de innovación, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. El CESE señala que se trata únicamente de un elemento más de una serie de instrumentos financieros: es necesario que los recursos financieros previstos por el presupuesto europeo para la innovación estén a la altura de lo decidido en la Estrategia de Lisboa. Se necesitan, además, contribuciones parecidas procedentes de los presupuestos nacionales y regionales.

1.13 Basándose en las experiencias hasta la fecha, el CESE considera que las actividades del BEI han ejercido en general un efecto de palanca. Precisamente por este motivo, el CESE pide al Grupo BEI que controle y revise continuamente este efecto y que se coordine con la Comisión Europea y con otros organismos financieros para conseguir el máximo efecto de palanca posible.

1.14 El CESE considera que el Grupo BEI posee una enorme capacidad no sólo como banco del sector público, sino también como proveedor de servicios. El CESE pide al Grupo BEI que amplíe sus actividades de gestor de recursos financieros, no limitándose a los recursos del presupuesto comunitario, sino haciendo uso de los del mercado privado de capitales.

2. **Una Europa moderna favorable a la innovación**

2.1 La Comunicación de la Comisión Europea (COM(2006) 589) publicada con ocasión de la reunión informal de Jefes de Estado o de Gobierno europeos celebrada en Lahti el 20 de octubre de 2006, bajo la Presidencia finlandesa, aborda cuestiones relativas al impacto de la innovación en las transformaciones industriales. En ella se señala que Europa y sus Estados

([1]) «La contribución del aprendizaje permanente asistido por las TI a la competitividad, las transformaciones industriales y el desarrollo de capital social en Europa», CCMI/034, 13 de septiembre de 2006.

miembros poseen un gran patrimonio en materia de innovación. Pero también adolecen de una serie de paradojas: los europeos inventamos e innovamos, pero en muchos casos no transformamos nuestros inventos en nuevos productos, empleos y patentes; se crean muchas pequeñas empresas sumamente innovadoras, pero que no se convierten fácilmente en empresas grandes, de éxito mundial; además, mientras que en ciertos sectores, como el de las telecomunicaciones, la adopción de innovaciones (TIC) ha dado lugar a aumentos importantes de productividad, en otros no ha sido así, como muestran algunos ejemplos. La innovación y las transformaciones industriales requieren una legislación sólida y flexible en materia de registro de patentes y propiedad intelectual. Con este fin, convendría revisar la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la patente comunitaria de 1 de agosto de 2000, con el fin de adaptarla mejor a la rápida evolución de la realidad económica (véanse, en particular, las licencias obligatorias y las causas de nulidad de la patente comunitaria). Para ello, se necesitan procedimientos que permitan facilitar el uso de las patentes registradas en diferentes aplicaciones industriales o comerciales y reconocer la propiedad intelectual de la innovación producida por cada agente — investigadores, personal directivo, ingenieros — o grupos de agentes, incluso si forman parte de una estructura administrativa o empresarial y la innovación es externa a esta estructura.

2.2 La innovación puede ejercer un impacto óptimo en la transformación del tejido industrial, siempre y cuando exista un sistema que permita coordinar los instrumentos correspondientes a los diferentes niveles — la empresa, el sector, la región, el Estado miembro y la UE — y que proporcione instrumentos de fácil uso y acceso para las empresas, trabajadores, centros de enseñanza, institutos de investigación y otras organizaciones o agentes que participan en este proceso.

2.3 A escala de la empresa, los motores proactivos de la innovación son concretamente los siguientes: i) la gestión estratégica de la innovación; ii) la gestión estratégica de los recursos humanos; iii) el desarrollo de competencias; iv) la aplicación de nuevos métodos de organización del trabajo; v) acuerdos de innovación a nivel empresarial. El paso de una organización rígida del trabajo a una organización más dinámica, que hace hincapié en el respeto y la valorización de las competencias y capacidades de cada trabajador y profesional y los orienta a la hora de elegir en los programas de aprendizaje permanente o reconversión profesional, fomentará necesariamente el conocimiento y la innovación, así como una producción de ideas innovadoras más amplia y generalizada.

2.4 A nivel de la empresa, los motores activos para la gestión de las transformaciones son principalmente los siguientes: i) la evaluación de las competencias y los planes personalizados de desarrollo profesional; ii) la externalización de los servicios; iii) el aprendizaje permanente y la formación para la reconversión; iv) los convenios colectivos y los planes sociales relativos a la reorganización empresarial.

2.5 Los elementos que figuran a continuación pueden considerarse instrumentos proactivos que pueden aplicarse tanto a nivel sectorial como regional: i) el desarrollo de sistemas productivos locales (*clusters*); ii) las redes y asociaciones para la innovación; iii) los parques científicos, tecnológicos e industriales y los polos de innovación; iv) las estrategias regionales de innovación y los planes regionales de desarrollo, así como las instituciones que garantizan su puesta en práctica; v) las regiones del conocimiento.

2.6 La Comisión Europea examina constantemente qué sectores, en Europa, son los más prometedores para la innovación.

2.7 El Comité Económico y Social Europeo quiere también subrayar que en ningún sector cabe excluir la posibilidad de un rápido crecimiento de la capacidad de innovación o de un aumento de la proporción de valor añadido. Merece la pena respaldar cualquier idea innovadora relativa a nuevos métodos de utilizar los materiales, al desarrollo de tecnologías o de nuevos productos, a la garantía de nuevos niveles de calidad y a la creación de valor añadido.

2.8 Los gobiernos de los Estados miembros están en condiciones de favorecer, de manera proactiva, el impacto de la innovación, sobre todo por medio de la articulación de sus propias políticas nacionales en materia de empleo, industria, innovación, protección del medio ambiente, educación y comercio, y mediante su coordinación en todos los niveles de la administración pública. El valor añadido que representa la colaboración con los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil organizada en este proceso es evidente. A escala nacional, conviene poder recurrir a los elementos siguientes: i) investigación y sistema de previsión de nuevas fuentes de creación de empleo; ii) programas de aprendizaje permanente y formación para la reconversión; iii) estrategia para la educación y el aprendizaje permanente; iv) regulación del mercado laboral que conduzca a la movilidad y al desarrollo de competencias.

2.9 Las formas innovadoras de cooperación transfronteriza pueden estar dotadas de una función catalizadora especialmente importante y específica en el ámbito de la innovación y la transformación del tejido industrial. En este sentido, conviene subrayar la importancia de las iniciativas tecnológicas conjuntas (JTI), la nanotecnología, los medicamentos innovadores, las pilas de combustible y de hidrógeno, los sistemas informáticos a bordo de vehículos, la aeronáutica y el transporte aéreo, así como el control del medio ambiente y la seguridad a nivel mundial. Además, conviene insistir en la importancia de las plataformas tecnológicas europeas y el interés de proseguir su desarrollo. Podría resultar particularmente conveniente, por ejemplo, difundir de manera amplia las experiencias de la Plataforma Tecnológica Europea del Acero, la Plataforma para el carbón limpio y la Plataforma tecnológica Waterborne, que ofrecen ya un balance sólido.

2.10 A nivel de las instituciones europeas, conviene articular de manera coordinada y proactiva la puesta en práctica y el desarrollo de los siguientes elementos: i) la Estrategia de Lisboa; ii) la estrategia a favor del desarrollo sostenible; iii) la colaboración para el crecimiento y el empleo; iv) el diálogo social europeo (sectorial e intersectorial); v) los programas comunitarios en materia de investigación y desarrollo, innovación, empleo, educación y formación continua; vi) la política regional comunitaria; vii) el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); viii) el Observatorio Europeo del Cambio; ix) un sistema europeo de previsión de nuevas fuentes de creación de empleo.

2.11 La iniciativa de creación del Instituto Europeo de Tecnología (IET) ([2]) resulta prometedora. En el marco del presente dictamen, conviene subrayar que es precisamente la fase actual, la del desarrollo del marco de funcionamiento de este instituto, es decir, la fase inicial, la más adecuada para garantizar que este organismo contribuya realmente a que la innovación se convierta en productos y en empleo.

2.12 Entre las iniciativas de la Comisión Europea, conviene destacar la Comunicación COM(2006) 728 final, de 22 de noviembre de 2006, titulada «*Hacia una utilización más eficaz de los incentivos fiscales a la I + D*».

2.13 Parecida importancia a efectos de promover la I + D y la innovación tiene la iniciativa de la Comisión Europea sobre las normas en materia de ayudas estatales ([3]).

2.14 El Comité Económico y Social Europeo está de acuerdo en que resulta particularmente importante: i) sentar las bases para un liderazgo europeo en futuras tecnologías estratégicas; ii) adoptar medidas de fondo para fortalecer los vínculos entre las universidades, los centros tecnológicos y de investigación y las empresas; iii) hacer avanzar las condiciones marco.

2.15 Por lo que se refiere a mejorar las condiciones marco generales, conviene prestar una atención particular a los siguientes aspectos: i) el mercado interior; ii) la financiación de la innovación; iii) la propiedad intelectual en el siglo XXI; iv) ayuda a las empresas de la UE en relación con el desarrollo del comercio exterior y las relaciones económicas, así como con el acceso a los mercados de terceros países.

2.16 Además, conviene llevar a cabo lo antes posible evaluaciones por sectores, con el fin de hacer que las condiciones específicas para cada uno sean lo más ventajosas posible. En el marco de este proceso, convendrá prestar especial atención a los siguientes aspectos: i) factores relacionados con las PYME; ii) contribución a la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa; iii) creación de redes entre las regiones.

3. **El papel del Grupo Banco Europeo de Inversiones**

3.1 El CESE señala que, para que el impacto de la innovación en el ámbito de las transformaciones industriales sea lo más favorable posible, es necesario utilizar todo el abanico de instrumentos de financiación, y utilizarlos de manera coordinada. Debe poder recurrirse a todos los productos adecuados de los mercados financieros y de capitales, independientemente de que hayan sido creados por entidades financieras convencionales, por los gobiernos regionales o nacionales o por la Unión Europea. Debe poder contarse con instrumentos de financiación a lo largo de todo el proceso de innovación hasta su finalización, y tiene que haber recursos financieros para garantizar el mecanismo «*push/pull*» del mercado. Dentro del vasto tema de la financiación, el presente dictamen se centra en uno de los actores clave en este terreno, el Grupo Banco Europeo de Inversiones, que agrupa los instrumentos del BEI y los del Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

3.2 Entre los objetivos primordiales que se han fijado el BEI y el FEI figura el refuerzo de los resultados económicos y de la innovación en Europa. Para alcanzar este objetivo, que constituye una contribución a la Estrategia de Lisboa y a la Acción Europea por el Crecimiento, se crearán y se desarrollarán instrumentos financieros adecuados. La Iniciativa Innovación 2010 (i2i) constituye la principal contribución del BEI al proceso destinado a mejorar la innovación y la competitividad europeas, y su objetivo es movilizar un total de 50 000 millones de euros durante la presente década para respaldar proyectos de innovación en toda Europa en los ámbitos de la educación y la formación, la investigación, el desarrollo y la innovación (I + D + i), las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) avanzadas (incluidos los servicios de los medios audiovisuales y sus contenidos) y los servicios en línea.

3.2.1 El montante de los compromisos contraídos para respaldar proyectos ya apoyados a través de i2i desde 2000 se estima en 46 000 millones de euros para finales de 2006, lo que indica que podría superarse el objetivo de los 50 000 millones de euros en 2010. Por medio del Mecanismo de financiación estructurado (MFE) (que no se limita a objetivos de I + D) el BEI ha expandido también su capacidad de financiación con vistas a orientar recursos financieros hacia productos, procesos y sistemas innovadores e I + D de punta. Se trata de dar apoyo a individuos que participen en proyectos y nuevas empresas que impliquen un riesgo de crédito más importante, en la medida en que los proyectos no se prestan a la inversión. Para financiar las actividades de inversión desarrolladas por las PYME, el BEI abre líneas de crédito con una serie de intermediarios financieros apropiados.

3.2.2 Además, se están desarrollado transacciones de carácter innovador como, por ejemplo, ciertos mecanismos de riesgo compartido o combinaciones de instrumentos de apoyo nacionales y regionales con los productos del BEI, con el fin de responder a las necesidades específicas de las PYME. El FEI se concentra específicamente en las PYME por medio de capital inversión y garantías. La acción del FEI complementa las ayudas a las PYME aportadas por el BEI.

3.2.3 En lo que se refiere al acceso al crédito por parte de las PYME, cabe señalar el efecto negativo del acuerdo Basilea II. En términos generales, este acuerdo establece obligaciones específicas para el sistema bancario, obligando a los bancos a establecer un *rating* para cada PYME que solicita un crédito. Para el cálculo de este *rating*, las PYME van a tener que dar una información mucho más amplia, tanto cuantitativa como cualitativamente. Las PYME que no dispongan de sistemas de información ERP (*Enterprise Resource Planning*, planificación de recursos empresariales) no podrán ofrecer la información necesaria. Los sistemas ERP son extremadamente caros y la gran mayoría de las PYME carecen de ellos; por lo tanto, no podrán optar a créditos en condiciones favorables y eso afectará de forma negativa a su desarrollo. Se insta al BEI y a la Comisión Europea a que estén atentos y controlen el nivel de acceso de las PYME a la financiación que necesitan y su relación con los efectos producidos por el Acuerdo de Basilea II.

3.3 La ayuda a la innovación aportada por el Grupo BEI supone el desarrollo de nuevos mecanismos de financiación y productos, adaptados al perfil de riesgo de las operaciones. Paralelamente, con vistas a aumentar el valor añadido y las sinergias entre los diferentes instrumentos de financiación comunitarios, el Grupo BEI y la Comisión han puesto en marcha nuevas iniciativas conjuntas mediante la instauración de colaboraciones con

([2]) COM(2006) 604 final.
([3]) Reglamento (CE) nº 364/2004 de la Comisión de 25 de febrero de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 70/2001, DO L 63 de 28.2.2004.

programas financiados con cargo al presupuesto comunitario, como el 7º Programa Marco (PM7) y el Programa para la Competitividad y la Innovación (PCI). Este tipo de iniciativas conjuntas no se limitan al Mecanismo de Financiación del Riesgo Compartido (MFRC) que verá la luz en 2007 ni a las nuevas iniciativas puestas en marcha por el FEI en el marco del PCI, pero se trata de dos ejemplos especialmente pertinentes.

3.4 *El Mecanismo de Financiación del Riesgo Compartido (MFRC)*

3.4.1 El Mecanismo de Financiación del Riesgo Compartido (MFRC) es una iniciativa nueva e innovadora creada conjuntamente por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones destinada a mejorar el acceso a la financiación a las empresas del sector privado o las instituciones públicas que desarrollan actividades en el ámbito de la investigación, el desarrollo tecnológico y la demostración y en inversiones de innovación, mediante la creación de garantías adecuadas para los préstamos que cubran proyectos europeos de mayor riesgo en el ámbito de la innovación. El nuevo dispositivo tiene por objeto facilitar el acceso a la financiación de la deuda para actividades caracterizadas por un perfil de riesgo superior a la media, sobre la base de un reparto de los riesgos entre la Comisión Europea, el BEI y los promotores de proyectos de I + D + i. La financiación aportada por el BEI en el marco del MFRC será accesible como complemento de los fondos del PM7.

3.4.2 El MFRC, cuyo funcionamiento se rige por un marco idéntico a las normas del MFE, constará de dos ventanas financiadas con contribuciones de la Comisión Europea (PM7) y el BEI, respectivamente, cada una de ellas por un importe de hasta 1 000 millones de euros para el periodo 2007-2013. Se podrán utilizar también recursos del PM7 para financiar proyectos de investigación, desarrollo y demostración, mientras que los recursos del BEI se podrán utilizar para financiar proyectos de innovación. La aplicación de estas dos ventanas hasta un límite de 2 000 millones de euros para la cobertura de riesgos, con la posibilidad de una financiación más amplia de programas de investigación, desarrollo e innovación con un perfil de riesgo superior a la media, implica que se espera que el BEI pueda soportar una financiación suplementaria hasta los 10 000 millones de euros, lo que podría suponer un impulso sustancial. El objetivo del MFRC es respaldar iniciativas europeas de investigación como el Foro Estratégico Europeo sobre Infraestructuras de Investigación (ESFRI), la plataforma tecnológica europea, la iniciativa tecnológica conjunta o los proyectos emprendidos en el marco de la Agencia Europea de Coordinación de la Investigación (Eureka).

3.4.3 Basándose en la idea del reparto de los riesgos entre la Comunidad, el BEI y los beneficiarios, el MFRC constituye un instrumento suplementario para la financiación de la investigación, el desarrollo y la innovación, abriendo así un amplio abanico de posibilidades tanto al sector privado como a la comunidad de investigadores y completando de esta manera el abanico de instrumentos para la financiación de la I + D + i. El MFRC ofrece al BEI la posibilidad de elaborar productos financieros que palien las deficiencias del mercado, de acuerdo con las exigencias específicas de cada sector y de cada promotor de proyecto, ampliando así la gama de potenciales beneficiarios de las financiaciones. El MFRC será accesible a entidades jurídicas de cualquier tamaño y estatuto, en particular a las grandes empresas, las empresas de tamaño medio (*mid-caps)* y las PYME, a los organismos de investigación, las universidades, las estructuras de cooperación, las empresas conjuntas y los vehículos de finalidad especial (SPV). Mediante acuerdos de reparto de riesgos con el sector bancario, el MFRC contribuirá a mejorar la capacidad global de los agentes financieros para respaldar las actividades de I + D + i, en particular en el ámbito de las PYME.

3.4.4 Con el fin de garantizar un lanzamiento rápido del MFRC con una masa crítica suficiente en términos de financiación, el Consejo de Competitividad de julio de 2006 decidió asignarle, en una primera fase, un importe de 500 millones de euros hasta el periodo de la revisión intermedia del Séptimo Programa Marco. Aparte de eso podrán asignarse otros 500 millones de euros hasta 2013 con cargo al presupuesto comunitario, en función de los resultados de la evaluación intermedia y del examen de la posible demanda para este nuevo instrumento. Las condiciones generales para la utilización de los fondos y las normas de gestión del MFRC, incluidos los criterios de admisibilidad, las normas y el reparto del riesgo entre instituciones, se definen en el marco de los programas «Cooperación» y «Capacidades» del PM7. Sin embargo, las medidas detalladas se regularán mediante un acuerdo bilateral entre la Comisión Europea y el BEI que se firmó el 5 de junio de 2007.

3.5 *La ayuda a la innovación por parte del FEI*

3.5.1 El FEI ejecuta mandatos en nombre de sus accionistas (BEI, Comisión Europea) o de terceros (a nivel de Estado miembro) para apoyar la innovación y la financiación de PYME, de conformidad con los objetivos de la Comunidad. A finales de 2006, el total de las transacciones del FEI alcanzó los 15 000 millones de euros, de los cuales 11 100 millones para garantías y 3 700 millones para operaciones de capital riesgo.

3.5.2 La Estrategia de Lisboa, destinada a reforzar la competitividad europea, constituye uno de los principales motores de las actividades del FEI (que es el único órgano de la UE especializado en la financiación de las PYME). Con inversiones por valor de 3 700 millones de euros en 244 fondos de capital de riesgo, el FEI ha contribuido a cerrar la brecha de innovación, ejerciendo un efecto de palanca que ha generado financiaciones por valor de aproximadamente 20 000 millones de euros en favor de las PYME y nuevas empresas con un fuerte crecimiento (entre ellas algunas de éxito mundial, como *Skype*, *Bluetooth*/*Cambridge Silicon Radio* o *Kelkoo*). En sus conclusiones de la Presidencia, el Consejo Europeo de marzo de 2005 recomendó que el FEI diversificara sus actividades hacia la financiación de las transferencias de tecnologías. En 2006 se firmaron las primeras operaciones de transferencia de tecnologías para actividades de concesión de licencias y de creación de empresas derivadas.

3.5.3 En el marco de las nuevas perspectivas financieras, el FEI se encarga de la gestión del Programa para la Competitividad y la Innovación (PCI) y será uno de los principales actores de la iniciativa JEREMIE. El objetivo de estos dos programas es mejorar la financiación de las PYME y la ingeniería financiera.

3.5.3.1 El PCI, que constituye uno de los instrumentos de acción esenciales de la UE en relación con las PYME y la innovación, aporta capital riesgo (financiando, entre otras cosas, actividades de transferencia tecnológica, redes de inversores providenciales (*business angels)* y actividades de ecoinnovación) y ofrece mecanismos de garantías a las PYME.

3.5.3.2 En el marco de la iniciativa JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* — recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas), los poderes públicos nacionales y regionales pueden optar por emplear los recursos procedentes del FEDER en forma de instrumentos financieros adaptados y que respondan a una lógica de mercado, como fondos propios, capital riesgo, garantías o préstamos. La iniciativa JEREMIE está concebida para optimizar la financiación del FEDER atrayendo recursos complementarios, al tiempo que su puesta en práctica se ve facilitada por un marco reglamentario más flexible. En 2007, el aumento del capital del FEI debería completar los recursos del PCI y de JEREMIE; se calcula que, para 2013, más de un millón de PYME se habrán beneficiado de los instrumentos financieros del FEI.

3.5.3.3 Los instrumentos financieros de la Comunidad cabe considerarlos como un ejemplo de mejores prácticas de la agenda de Lisboa, ya que su efecto de palanca es considerable (por ejemplo, un euro procedente del presupuesto comunitario genera hasta 50 euros para las PYME gracias a la actividad de garantía) y tienen un poderoso efecto catalizador de cara a la comunidad financiera (en particular en el caso de los fondos de capital riesgo). Para garantizar una mayor cobertura de las aplicaciones tecnológicas en el marco del PCI, convendría dirigirse específicamente a las universidades y las PYME, haciendo más hincapié en la financiación de proyectos, en la publicidad dirigida a identificar el capital intelectual, en las autorizaciones y su expedición, en los acuerdos de cooperación y en sus beneficios. La iniciativa JEREMIE debe garantizar una puesta en práctica acertada, de manera similar a las normativas relativas a la financiación y las ayudas estatales.

3.5.4 En 2006, el BEI y el FEI firmaron un acuerdo de cooperación que abre la posibilidad, en particular, de combinar líneas de crédito del BEI con garantías del FEI para las PYME innovadoras. Es probable que este tipo de operaciones sigan desarrollándose, en particular en el marco de JEREMIE.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)»

(2007/C 256/18)

El 14 de septiembre de 2006 (confirmado el 26 de octubre de 2006), de conformidad con el artículo 31 de su Reglamento Interno (en el marco de los trabajos del CESE, iniciados a petición del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de marzo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un documento informativo sobre «*Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)*».

El 15 de marzo de 2007, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió transformar dicho documento informativo en un dictamen de iniciativa.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2007 (ponente: Sr. GREIF).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 En el presente dictamen se muestra que los objetivos de empleo ambicionados por la Estrategia de Lisboa sólo se han logrado de manera limitada desde el punto de vista cuantitativo, aunque quepa registrar diferencias importantes entre los países. En lo que a la calidad del empleo se refiere, el panorama es también contradictorio. Frente a loables ejemplos de buenas prácticas en la política de empleo de determinados Estados miembros — que, a juicio del CESE, conviene recopilar y explotar de modo más sistemático — sigue advirtiéndose la presencia de hechos preocupantes a escala de la UE:

— Aunque los puestos de trabajo a escala de la UE siguen siendo en su mayoría formas de empleo normalizadas, cabe señalar que los incrementos de empleo observables en los últimos años, especialmente entre las mujeres, son en gran medida exponentes de un aumento de los empleos a tiempo parcial, mientras que en el caso de los trabajadores de más edad lo que predomina de modo flagrante es la falta de puestos de trabajo adecuados, comprobándose, especialmente entre los jóvenes, un fuerte aumento de formas de empleo atípicas (no estandarizadas), algunas de las cuales no gozan de suficiente protección jurídica y social.

— Para las categorías desfavorecidas, las posibilidades de integración en el mercado de trabajo han mejorado apenas (como se comprueba por el desempleo de larga duración

persistentemente elevado y, comparativamente, tasas elevadas de desempleo, especialmente entre jóvenes y trabajadores de baja cualificación, así como menores tasas de actividad, particularmente entre los de más edad); la situación en el mercado laboral sigue siendo también sumamente problemática para las categorías socialmente excluidas.

1.2 En este contexto, el Comité considera importante observar, en los debates actuales sobre la noción de flexiguridad, que toda definición general deberá combinar siempre las medidas sobre adaptabilidad de empresas y trabajadores con un elevado nivel de protección social, política activa en materia de mercado laboral, formación profesional y permanente y, por último, acceso a los servicios sociales.

1.3 El CESE pide que, en el marco de las políticas nacionales en materia social y de empleo, se dé mayor importancia a los puntos siguientes en lo que se refiere a las categorías prioritarias en el mercado de trabajo que se examinan en el presente dictamen:

— Medidas destinadas a fomentar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, con el objetivo de proporcionarles un primer empleo que tenga perspectivas de futuro.

— Reforzar la lucha contra las numerosas discriminaciones y desventajas que siguen existiendo por motivos de edad, género, discapacidad u origen étnico, en particular en el acceso a la formación y en el acceso al mercado laboral y la permanencia en el mismo.

— Intensificación de la seguridad del mercado laboral y lucha contra la «precariedad», entre otras cosas garantizando que no se obligue a los desempleados a aceptar puestos de trabajo no asegurados, se luche contra el empleo no declarado y se evite el recurso excesivo a trabajadores con contratos de duración determinada.

— Acciones destinadas a mejorar la calidad del puesto de trabajo y protección de los trabajadores frente a la discriminación.

— Aumento de las inversiones en materia de calidad y adaptación de los puestos de trabajo a la edad.

— Inversiones en materia de formación profesional y formación permanente y aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como supresión de las actuales divergencias entre oferta y demanda de cualificaciones en el mercado laboral.

— Modernizar y — allí donde sea necesario — mejorar la protección social de las formas de empleo atípicas.

— Acabar con la segmentación del mercado de trabajo en función del género, sobre todo adoptando medidas eficaces destinadas a conciliar la vida laboral y familiar (en particular, desarrollo de servicios más amplios para el cuidado de los niños y de modalidades de asistencia para las personas necesitadas de cuidados y sus familias, entre ellas instituciones sociales abiertas las 24 horas para esas personas).

— Eliminar los obstáculos para las personas con obligaciones de cuidar a familiares en la (re)incorporación y permanencia en el mercado laboral (e incentivos para una mayor participación del padre en el cuidado de los niños).

— Desarrollar incentivos adecuados y mecanismos de ayuda para empresas con vistas a incrementar la contratación de jóvenes y trabajadores de edad con problemas especiales en el mercado de trabajo.

1.4 Para las categorías socialmente excluidas son además necesarias acciones especiales:

— Por ejemplo, creación de mercados laborales de transición con incentivos adecuados para que las empresas contraten a más trabajadores, ayudando al mismo tiempo a los afectados a superar los problemas derivados de su exclusión social (por lo que deberán excluirse los efectos no deseados que acarrean, como las distorsiones de la competencia).

— En este contexto, las iniciativas de empleo en el sector sin ánimo de lucro, en particular en la economía social, desempeñan un papel especial. Deberá garantizarse su correspondiente fomento en el marco de los presupuestos de las políticas del mercado laboral.

1.5 El CESE señala con insistencia que en numerosos países de la UE la aplicación de las prioridades esbozadas en el presente dictamen hacen necesarios mayores esfuerzos en materia de política de empleo, y que debe garantizarse la correspondiente dotación presupuestaria para ello.

— Así, por ejemplo, todas las medidas de una política activa del mercado laboral tendrían escaso éxito a nivel nacional y europeo si no se tienen debidamente en cuenta en las programaciones presupuestarias de los Estados miembros.

— El CESE observa al respecto la disparidad de las propuestas de iniciativas relativas a la política del mercado laboral existentes en numerosos países — por ejemplo, en el marco de sus planes nacionales de reforma — y de su cobertura presupuestaria ([1]).

— Deberían tomarse en mayor consideración las experiencias positivas de determinados países en los programas nacionales de acción, y utilizarse en consecuencia el FSE 2007-2013.

1.6 El CESE ya ha señalado reiteradamente al respecto que esta cobertura presupuestaria requiere un entorno macroeconómico favorable que deberá perseguir una política económica orientada hacia el crecimiento para superar las deficiencias coyunturales persistentes ([2]).

([1]) Véase el Dictamen del CESE de 17.5.2006 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo — Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros», ponente: Sr. GREIF (DO C 195 de 18.8.2006).

([2]) Véase el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la política social en la Unión Europea ampliada de mayo de 2004.

1.7 En muchos Estados miembros, los costes laborales vinculados a las contribuciones sociales han alcanzado un nivel tan alto que pueden repercutir negativamente en la creación de puestos de trabajo. En algunos casos, la aceptación del trabajo puede resultar poco atractiva debido a la escasa diferencia entre la renta del trabajo tras el pago de impuestos y el nivel de la transferencia social. Habría que prevenir estos casos denominados de desempleo sin poner en peligro la seguridad financiera del sistema social. El CESE está de acuerdo en este contexto con las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la política social en la Unión Europea ampliada, consistentes en ampliar la base de financiación de los sistemas de seguridad social y repartir así las cargas contributivas por igual entre todos los factores de producción, a fin de aliviar la presión sobre el factor trabajo ([3]).

1.8 En lo que se refiere a la próxima revisión de las directrices de la política de empleo en 2008, el CESE considera necesario establecer mejor las prioridades y lograr una mayor concreción en muchos de los ámbitos mencionados en el presente dictamen.

— En este contexto, el CESE se pronuncia a favor de un carácter más vinculante en el establecimiento de objetivos a escala europea para imponer a los Estados miembros un marco claro con obligaciones inequívocas. El CESE considera que el control de la aplicación nacional exige un papel más prominente de la Comisión en la estrategia de empleo.

— El CESE se pronuncia también a favor de nuevas mejoras en los objetivos, sobre todo en el caso del empleo juvenil y en la lucha contra el desempleo juvenil (como, por ejemplo, la reducción del plazo de seis meses para la activación de los puestos de trabajo y de aprendizaje para los jóvenes solicitantes de empleo), a la hora de imponer la igualdad en el caso de las personas con discapacidad, y en la integración de los inmigrantes.

— El CESE desea de este modo lograr que los programas nacionales de reforma en materia de política de empleo sean más ambiciosos en el futuro y pueda establecerse una mejora cualitativa en lo tocante a los plazos, la responsabilidad, obligatoriedad y las bases de financiación. En este contexto, el CESE sugiere que se entablen reflexiones sobre objetivos concretos para vincular los recursos presupuestarios correspondientes a las acciones de la política activa del mercado laboral en los distintos Estados miembros.

El CESE explicará en un dictamen separado su punto de vista sobre las adaptaciones necesarias de las directrices relativas a la política de empleo a partir de 2009, que aquí sólo se esbozan.

2. **Antecedentes**

2.1 En sus Conclusiones de 23 y 24 de marzo de 2006, el Consejo Europeo solicitó al CESE, ante la Cumbre de Primavera de 2008, que presentase «un informe sucinto en apoyo de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo» y que en el mismo se señalase, entre otras cosas, la prioridad de crear más empleo para las categorías prioritarias. El CESE presenta el presente dictamen de iniciativa sobre este asunto, para cuya elaboración ha contado con la experiencia de los Consejos económicos y sociales nacionales.

2.2 El CESE ya ha señalado que el aumento de la competitividad y un crecimiento económico sostenible en el marco de la Estrategia de Lisboa no son fines en sí mismos, sino que también deben servir para reducir el alto nivel de desempleo de la UE, buscar el pleno empleo, establecer una base sólida para los sistemas de seguridad social y garantizar la protección ante la exclusión social ([4]).

2.3 En el marco de la política de empleo, la Estrategia de Lisboa debería dar un nuevo impulso en esta dirección a la Estrategia europea de empleo, y así aumentar la tasa de actividad y la calidad del trabajo. La Estrategia de Lisboa no aspira solamente a aumentar el empleo, sino también a mejorar la calidad de los puestos de trabajo. Se otorga, en consecuencia, la misma prioridad a las inversiones en capital humano, investigación, tecnología e innovación que a las acciones relativas al mercado laboral y la política estructural ([5]).

2.4 En el presente dictamen, el CESE concentrará su análisis sobre evolución del mercado laboral europeo y sus recomendaciones en aquellas categorías para las que el Consejo y los Estados miembros han solicitado reiteradamente que se prevean medidas especiales, con el fin de

— mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral y reducir de manera importante el desempleo juvenil;

— poner en práctica estrategias para el envejecimiento activo, a fin de posibilitar a las personas mayores que permanezcan durante más tiempo en la vida laboral;

— fomentar decididamente el empleo de las mujeres y facilitar en su conjunto a hombres y mujeres una mejor conciliación de vida laboral y vida privada;

— fomentar la inclusión de las personas con discapacidad y mejorar su permanencia en el mercado laboral;

— aumentar la tasa de actividad y las oportunidades de empleo de los emigrantes y de las minorías étnicas.

2.5 El CESE propone un conjunto de medidas de (re)inserción preventivas y activas que deberían tenerse más en cuenta en el marco de las políticas de mercado laboral y de empleo de los Estados miembros. También se abordan aquellos grupos que sufren exclusión social y que, en muchos casos, están excluidos del mercado laboral. Sobre tal base se formulan recomendaciones políticas, entre otras cosas sobre la elaboración de las próximas orientaciones en materia de política de empleo para la cumbre de primavera de 2008.

([3]) Ídem.

([4]) Véase, entre otros, el Dictamen exploratorio de 13.9.2006 sobre el tema «Calidad de la vida profesional, productividad y empleo en el contexto de la globalización y los cambios demográficos», Ponente: Sra. ENGELEN-KEFER (DO C 318 de 23.12.2006).

([5]) Véase, entre otros, el Dictamen de iniciativa del CESE de 9.2.2005 sobre el tema «Política de empleo: papel del CESE tras la ampliación y en la perspectiva del proceso de Lisboa», Ponente: Sr. GREIF (DO C 221 de 8.9.2005).

3. **Tasas de empleo, desempleo y empleo: balance de la situación** ([6])

3.1 Por primera vez desde 2001, en 2005 y 2006 se produce en la UE un crecimiento del empleo y un retroceso visible de la tasa de desempleo (del 9,0 % en 2004 al 7,9 % en 2006). Con un crecimiento del 0,6 %, la dinámica de la tasa de empleo de las mujeres aumenta en mayor medida que la de los hombres, saliendo del estancamiento de los últimos años. Esta tendencia favorable continúa en 2007 ([7]).

3.2 No obstante, lamentablemente, cabe señalar lo siguiente:

— Los progresos realizados en relación con los objetivos intermedios de Lisboa y Estocolmo son lentos y estos objetivos no se alcanzaron en el año 2005, ni en lo que se refiere a la tasa general de empleo del 67 % (2005: 63,8 %), ni a la de empleo femenino del 57 % (2005: 56,3 %). Es cada vez más evidente que no se alcanzarán los objetivos para 2010 en muchos Estados miembros, ni tampoco en la Comunidad en su conjunto.

— Aunque los puestos de trabajo a jornada completa constituyen actualmente la principal forma de empleo en toda la UE, cabe señalar que el crecimiento del empleo observado en los últimos años — en particular en el caso de las mujeres — se debe en gran medida a un aumento de los puestos de trabajo a tiempo parcial (lo cual se evidencia en el crecimiento sensiblemente inferior de los equivalentes de jornada completa, o incluso en su retroceso en algunos países).

— Cabe señalar como hecho más evidente el crecimiento del empleo en los últimos años también entre las personas mayores. No obstante, la tasa de empleo de las personas mayores también se sitúa muy por debajo de los objetivos previstos (en el tramo de edad de 55-64 años, sólo un 42,5 %). Sólo nueve Estados miembros de la UE alcanzaron el objetivo del 50 % (con una gran diferencia entre mujeres y hombres: por lo que se refiere a los hombres, el objetivo se alcanzó en diecisiete, pero sólo en cuatro Estados miembros para las mujeres: en los países escandinavos y Estonia).

— La tasa de desempleo juvenil en 2005, con un promedio del 18,5 % en la UE-25, siguió siendo aproximadamente el doble de la tasa de desempleo general.

— Pese a una mejora generalizada en varios Estados miembros, en particular en aquellos que padecen tasas de desempleo muy altas, el desempleo a nivel de la UE sigue siendo elevado, con un valor ligeramente por debajo del 8 %, e incluso ha aumentado en algunos Estados.

— Las disparidades regionales en las tasas de empleo siguen siendo grandes en algunos Estados miembros (sobre todo si se tienen en cuenta los equivalentes de jornada completa). El número de personas que viven actualmente en la UE-27 en regiones con una tasa de desempleo superior al 15 % ha aumentado de manera visible con la ampliación.

— Para las categorías que sufren exclusión social, la situación del mercado laboral sigue siendo especialmente problemática.

En el marco de la evolución descrita del mercado laboral, y pese a haberse logrado avances parciales, queda un largo camino por recorrer para alcanzar los ansiados objetivos de empleo de Lisboa.

3.3 Esto es tanto más así cuanto que la evolución del empleo presenta además las siguientes características y tendencias (que en ocasiones varían fuertemente en función de los países y sectores):

— Apenas han mejorado las oportunidades de integración en el mercado laboral para las categorías desfavorecidas (como se desprende del desempleo de larga duración persistentemente alto, así como de las altas tasas de desempleo comparativo, en particular de los jóvenes y de las personas con escasa cualificación, y de las bajas tasas de empleo, sobre todo de las personas mayores).

— Aunque los puestos de trabajo en la UE siguen siendo en su mayoría formas de empleo normalizadas, los datos indicativos apuntan a un fuerte incremento de formas de empleo atípicas (no estandarizadas), algunas de las cuales están insuficientemente protegidas desde el punto de vista jurídico y social. En conjunto, aumenta la parte correspondiente a formas de empleo por tiempo determinado, que afectan por encima de la media sobre todo a los jóvenes. Los contratos laborales, el trabajo temporal y el falso trabajo autónomo ([8]), al igual que el infraempleo y las relaciones laborales con menor protección social muestran cuotas de aumento, aunque la situación presenta grandes oscilaciones entre los Estados miembros. En conjunto, aumenta la precariedad, especialmente entre las categorías desfavorecidas. Tales formas de empleo sólo pueden servir de «puente» hacia el mercado laboral tradicional si se eligen voluntariamente y gozan de protección.

— En numerosos Estados miembros la falta de seguridad en el empleo ha aumentado, sobre todo en el segmento de las cualificaciones bajas, en particular para aquellas personas que han abandonado la escuela y las que carecen de formación profesional. Debido al desequilibrio existente entre las cualificaciones demandadas y ofertadas, la inserción en el mercado laboral y la salida del desempleo para obtener una ocupación parece en este caso especialmente difícil.

— Los ciudadanos con obligaciones de cuidar a familiares siguen teniendo dificultades para encontrar un puesto de trabajo estable y satisfactorio.

— Actualmente, las personas con discapacidad pertenecen en gran medida al grupo de excluidos del mercado laboral. Según los últimos datos europeos, sólo el 40 % de las personas con discapacidad trabajan. Las cifras son mucho más preocupantes en lo que se refiere a las personas con gran discapacidad.

([6]) Véanse los distintos gráficos incluidos en el anexo.
([7]) El empleo en Europa 2006.
([8]) Véase el Libro Verde «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI», COM(2006) 708 final.

— Existe, además, un alto número de personas cuya marginación es atribuible a causas como las adicciones, el sobreendeudamiento o carecer de domicilio, y cuya integración en el mercado laboral exige medidas especiales de inclusión social.

— Las condiciones de trabajo y las oportunidades en el mercado laboral de los inmigrantes y personas procedentes de la inmigración son en la mayoría de los Estados miembros más precarias que las del resto de la población. En este contexto cabe prestar especial atención al grupo de los roma, que con la ampliación a Rumanía y Bulgaria se ha convertido en la minoría más importante de Europa y cuya situación en el mercado laboral (con tasas de desempleo del 70-90 %) es por diversos motivos causa de preocupación. El CESE se ocupará de este asunto en el marco de un dictamen de iniciativa separado.

3.4 El crecimiento del sector informal con condiciones de empleo inseguras e ingresos a menudo escasos conlleva el peligro de que categorías que no logran pasar al mercado laboral regulado puedan quedar descualificadas a largo plazo. Esta evolución (difícil de reflejar con datos) no sólo supone una gran inseguridad para los afectados, sino que también lleva a un alto déficit en la recaudación fiscal y además pone en juego la sostenibilidad del potencial de producción de la UE.

4. **Crear marcos para el crecimiento y más y mejor empleo**

4.1 Desde hace años dominan las recomendaciones políticas europeas que apuntan a problemas estructurales de la institución del mercado de trabajo como responsables de los problemas en el mercado laboral. En numerosos países de la UE la política de empleo ha hecho hincapié exclusivamente en el desmantelamiento de las normas generales de Derecho laboral, el aumento de los requisitos en materia de exigencias y la reducción de las prestaciones en el ámbito social, así como en la flexibilización de las relaciones de empleo.

4.2 Por otra parte, en muchos países no se han llevado a efecto suficientemente medidas de política activa del mercado de trabajo, como, por ejemplo, el fomento de la empleabilidad, programas para la eliminación de los déficit de cualificaciones y programas esenciales para la integración de las categorías desfavorecidas en el mercado laboral, aunque algunos países con bajo nivel de gastos hayan intensificado la adopción de medidas desde 1995. En la mayoría de los países (para los que existen datos) incluso se redujo el porcentaje de gasto en medidas activas en relación con el gasto global para el mercado laboral (medidas de ayuda «pasivas» y «activas») en los últimos años. Es muy importante que los recursos destinados a medidas de política activa del mercado laboral se garanticen en función de los retos pendientes y que, al mismo tiempo, se aumente la eficacia de las acciones de la política del mercado de trabajo centrándolas en las categorías específicas correspondientes.

4.3 El CESE ya ha señalado reiteradas veces a este respecto que las medidas y reformas estructurales en materia de política del mercado laboral sólo pueden tener éxito al fin y al cabo en un entorno macroeconómico favorable orientado a superar las carencias estructurales persistentes y a mantener el crecimiento ([9]). Para ello, en los niveles nacional y comunitario, es necesario un reconocimiento de una política económica expansiva y orientada hacia el crecimiento, con los requisitos correspondientes en materia de política de financiación, fiscal y económica:

— El Banco Central Europeo debería contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo, sobre todo en su política de tipos de interés, con arreglo al mandato que le confiere el Tratado de mantener la estabilidad de los precios. En caso de un crecimiento económico sostenido, sólo se producirá un fuerte crecimiento del empleo como resultado del crecimiento de la productividad a medio plazo.

— Así, el mayor margen de maniobra permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado deberá utilizarse para permitir a los Estados miembros de la UE tomar medidas preventivas coyunturales y crear el margen presupuestario para reformas estructurales socialmente responsables y cierto nivel de inversiones públicas.

Los objetivos de Lisboa proporcionan la dirección en la que deben fluir las inversiones: desarrollo de las infraestructuras de comunicación e información, protección del clima, ofensiva en materia de investigación y desarrollo, generalización del cuidado de los niños, fomento de la formación profesional y la formación permanente, política activa del mercado laboral y calidad de los puestos de trabajo. Al mismo tiempo, los programas nacionales de reforma deberían concebirse de manera que se genere un programa de refuerzo de la dinámica económica coordinado a escala europea, al que puedan contribuir todos los agentes a nivel nacional y de la UE.

5. **Lucha efectiva contra el desempleo juvenil**

5.1 El desempleo juvenil sigue figurando entre los puntos sensibles de la política de empleo en la UE. En todos los Estados miembros de la UE sigue siendo más elevado que la tasa de desempleo global, y en la mayoría de los países de la UE es al menos dos veces superior al del conjunto de la economía. En algunos países de la UE-15 y en varios de los nuevos Estados miembros, la situación es aún más problemática. La inseguridad en el empleo ha aumentado en varios Estados miembros también en el segmento correspondiente a las cualificaciones más altas.

5.2 La inserción laboral se produce cada vez más mediante formas de empleo alternativas con condiciones laborales y sociales a veces mucho más inseguras. Los límites entre el trabajo en el sector formal y en el informal se confunden cada vez más. Para determinadas categorías de jóvenes, como los que tienen bajas cualificaciones, los que proceden de la inmigración o aquellos que vienen de los estratos más desfavorecidos de la población, la transición al empleo regulado resulta cada vez más difícil. Aumenta el riesgo de permanecer al margen de la sociedad del empleo, en particular cuando coinciden varias de estas características.

([9]) Véanse, entre otros, el Dictamen del CESE de 11.12.2003 sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005», ponente: Sr. DELAPINA (DO C 80 de 30.3.2004), y Dictamen del CESE de 17.5.2006 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo — Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros», ponente: Sr. GREIF (DO C 195 de 18.8.2006).

5.3 Se trata de dar al mayor número posible de jóvenes perspectivas de futuro distintas del empleo precario. Esta cuestión tiene también aspectos demográficos: La situación económica de los jóvenes influye de manera importante en la disposición a fundar una familia. En este sentido, cabe acoger con satisfacción que la Comisión Europea solicite en su Informe de primavera, además de una nueva mejora de las cualificaciones, el refuerzo de las medidas activas en materia de política del mercado laboral, y, en particular, inste a un apoyo mucho más urgente a los jóvenes en busca de empleo y a resolver los problemas estructurales de la transición desde la educación al empleo.

5.4 Como ejemplos positivos pueden valer aquí los modelos acreditados de combinación de sistemas de formación más ligados a la profesión, adaptados a las necesidades de las empresas, con la formación escolar tradicional en distintos Estados miembros (Alemania, Austria, en parte los Países Bajos). Numerosos estudios destacan la calidad de esta «formación profesional dual» y establecen su importancia fundamental para una transición más fácil de la escuela al trabajo y, al mismo tiempo, para reducir las diferencias existentes entre el desempleo juvenil y la tasa de desempleo general.

5.5 Medidas activas y preventivas en materia de educación y formación permanente para mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes ([10]):

— Garantizar una cualificación de alto valor desde la educación primaria hasta la formación profesional y en el lugar de trabajo, para facilitar en la medida de lo posible el acceso sin problemas al mercado de trabajo y la permanencia continuada en el mismo, de lo cual no sólo deberá ocuparse la administración pública, sino también la propia economía.

— Asistencia activa temprana a los jóvenes en busca de puestos de aprendizaje y de trabajo (eventualmente, a los cuatro meses), refuerzo de los programas esenciales, así como incentivación y asesoramiento individual para la integración de las categorías con problemas, como los jóvenes desempleados de larga duración y los jóvenes que han abandonado la escuela o los estudios, entre otras cosas, mediante proyectos de empleo de utilidad pública y fomento de la formación.

— Desarrollo de amplias posibilidades de orientación profesional e información fácilmente accesibles para las mujeres y hombres jóvenes de todos los niveles de formación. Mejora adecuada de la calidad y la dotación de recursos de personal de las administraciones responsables del mercado laboral).

— Eliminar las actuales discrepancias entre la oferta de cualificaciones y las cualificaciones demandadas en el mercado laboral; aumento de la eficiencia del sistema de educación primaria (por ejemplo, reduciendo el porcentaje de abandono escolar, luchando contra el analfabetismo), y mayor permeabilidad entre la formación reglada y la formación continua); suprimir la segregación por sexos en la orientación profesional.

— Aplicación de medidas destinadas a garantizar que el empleo temporal y los puestos de trabajo con escasa protección social sigan siendo fenómenos transitorios para los jóvenes.

6. **Mejores perspectivas de integración para los emigrantes**

6.1 En la mayoría de los países de la UE, la discriminación de los emigrantes y de sus familiares en el mercado de trabajo apenas ha variado. Siguen estando mayoritariamente en sectores con escasos ingresos y condiciones de trabajo desfavorables, tienen un riesgo mucho mayor de perder su trabajo y permanecen en gran medida en relaciones laborales que se caracterizan por su escasa protección, riesgos importantes para la salud, falta de seguridad y (en algunos países) menor protección por convenios colectivos.

6.2 Especialmente preocupante es la «transmisión hereditaria» de esta posición precaria en el mercado laboral de la primera generación de inmigrantes a la siguiente, también debido a unas desventajas escolares muy importantes. Los jóvenes descendientes de inmigrantes se encuentran en la mayoría de los Estados miembros en las categorías con mayor inseguridad en el empleo y con mayores riesgos de quedar al margen del mercado laboral regulado.

6.3 El CESE ya ha señalado repetidas veces que considera necesaria la inmigración laboral en la UE, precisamente con el telón de fondo del desarrollo demográfico, y señala los ejemplos positivos de varios Estados miembros, como España e Irlanda. Esto debe, sin embargo, hacerse siempre compatible con las perspectivas de la correspondiente política de integración en los Estados miembros, sobre todo también en lo tocante al empleo ([11]). La situación relativa a la inmigración difiere de manera importante entre los Estados miembros, así como las medidas de política de integración adoptadas, entre otras, en la política del mercado laboral y en la política de formación. Los Estados miembros deberían prestar especial atención a la situación de los solicitantes de asilo, que a menudo están expuestos a dificultades específicas.

6.4 Puntos esenciales para la mejora de la integración de los emigrantes:

— Deberá prestarse especial atención al fomento de la (pre) escolaridad individual y a una inversión temprana en cualificaciones lingüísticas y vinculadas con la profesión; evitar las desventajas en la incorporación al empleo (sobre todo, eliminando lo antes posible las barreras lingüísticas), así como facilitar el reconocimiento de diplomas de formación extranjeros para los inmigrantes.

([10]) Véanse a este efecto el Dictamen del CESE: «Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud — Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa — Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa» (de 26.10.2005), ponente: Sra. VAN TURNHOUT (DO C 28 de 3.2.2006). «Comunicación de la Comisión — La Agenda Social» (de 13.7.2005), ponente: Sra. ENGELEN-KEFER (DO C 294 de 25.11.2005); «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)» (de 31.5.2005), ponente: Sr. MALOSSE (DO C 286 de 17.11.2005).

([11]) Véase el Dictamen del CESE de 10.12.2003 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).

— Inclusión de las cuestiones relacionadas con la integración en el conjunto de la política social y de mercado laboral (entre otras cosas, aumento de las competencias interculturales de las autoridades y de la administración responsable del mercado laboral, así como apoyo de las empresas, en particular de las PYME); dotación adecuada a nivel europeo y nacional de medidas destinadas a fomentar la integración.

— Eliminación de obstáculos institucionales y de la discriminación en el acceso al mercado laboral en los Estados miembros (por ejemplo, reducción de los plazos de espera para la obtención de los permisos de trabajo, especialmente para los solicitantes de asilo ([12])) y lucha contra el dumping salarial, fortaleciendo al mismo tiempo las perspectivas de integración en la política europea de inmigración (evitar una política de inmigración que dificulte la integración al fomentar la migración temporal y, por lo tanto, formas de trabajo precario y marginación).

— Mejora de la situación relativa a los datos correspondientes a la relación entre los antecedentes migratorios y la segregación, así como la discriminación en el mercado laboral ([13]).

— Medidas y sanciones preventivas, así como colaboraciones entre los interlocutores sociales y las administraciones públicas a escala nacional, para luchar contra el trabajo clandestino, prevenir el «dumping» social y las distorsiones de la competencia, en particular en relación con los movimientos transfronterizos de mano de obra.

7. **Aprovechar las oportunidades para el empleo de las personas mayores**

7.1 La respuesta central al desafío demográfico sólo puede ser la siguiente: una política de crecimiento específica y el aumento del empleo. El potencial de mano de obra necesario ya existe en gran medida, pero sigue sin aprovecharse de manera suficiente a nivel comunitario el potencial de empleo que representan los trabajadores de más edad (mayores de 55 años).

7.2 El riesgo de desempleo de larga duración aumenta rápidamente con la edad. En el promedio de la UE-25, el porcentaje de desempleo de larga duración de las personas mayores (entre 50 y 64 años) está por encima del 60 %. En estas circunstancias, deberá velarse por que los trabajadores de más edad también tengan de hecho la oportunidad de encontrar empleo y poder desempeñarlo a largo plazo.

7.3 Las causas principales de la interrupción prematura de la vida laboral son el desgaste de la salud debido a las duras condiciones de trabajo, la gran intensidad del trabajo, el despido anticipado de los trabajadores mayores, la carencia de formación permanente y la falta de (nuevas) posibilidades de empleo. Los esfuerzos por resolver el aumento de las tasas de ocupación de las personas de más edad, ante todo mediante intervenciones en los sistemas de jubilación, que conducen a un empeoramiento de las condiciones de acceso y de los requisitos para convertirse en beneficiario, pasan por alto esta circunstancia.

7.4 Sólo una política deliberada de «envejecimiento activo» con amplias posibilidades de participación en acciones de formación permanente y aprendizaje a lo largo de toda la vida puede conducir a un aumento duradero de la tasa de ocupación de las personas mayores. Los modelos que han tenido éxito en los Estados miembros nórdicos muestran la vía compatible con los aspectos sociales, cómo puede crearse un mercado laboral operativo para las personas mayores con alta estabilidad en el empleo, así como un alto nivel de empleabilidad y de actividad laboral de las personas mayores con la estrecha participación de los interlocutores sociales (en primera línea se sitúa el paquete de acciones integradas de Finlandia en el marco del programa nacional de acción para las personas mayores).

7.5 Elementos clave de una reforma consecuente para un mundo laboral adaptado al envejecimiento ([14]):

— Amplio asesoramiento y acompañamiento de los solicitantes de empleo, así como apoyo decidido a la mediación (entre otras cosas, fomento del empleo, ayudas a la inserción, proyectos sociales de utilidad pública) y, en caso necesario, medidas de rehabilitación para la reinserción duradera; dotación adecuada de políticas activas del mercado laboral para asegurar a largo plazo la planificación de las administraciones responsables en materia laboral.

— Creación de incentivos socialmente aceptables para aplazar la jubilación y — allí donde sea posible o deseable — desarrollo de modelos más atractivos para acompañar la transición de la vida laboral a la jubilación dentro de los sistemas públicos de pensiones (entre otros, desarrollo de modelos de tiempo parcial en función de la edad).

— Medidas encaminadas a permitir también una permanencia más prolongada en la vida laboral desde el punto de vista físico y psíquico, en primer lugar reduciendo la presión por el rendimiento en las empresas y adaptación de las condiciones laborales en función de la edad (por ejemplo, mediante incentivos para aumentar la protección de la salud en el lugar de trabajo, amplios programas de empresa para fomentar la salud y la prevención, así como la protección de los trabajadores).

— Una mayor participación de las personas mayores en la formación permanente (ofensiva de cualificación para los mayores de 40 años, incentivos para reducir la falta de participación en la formación permanente en el interior de la empresa, en particular de los trabajadores menos cualificados).

([12]) Véase el Dictamen del CESE de 28.11.2001 sobre la «*Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros*», ponente: Sr. MENGOZZI, coponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS (DO C 48 de 21.2.2002).

([13]) Eurostat está trabajando actualmente en un módulo ad hoc sobre la situación laboral de los inmigrantes y sus descendientes directos que se aplicará en la recogida de datos correspondiente a 2008. Su objetivo es mejorar la cobertura de las personas nacidas en el extranjero en la Encuesta sobre la población activa de la UE.

([14]) Véanse el Dictamen del CESE de 15.12.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo», ponente: Sr. DANTIN (DO C 157 de 28.6.2005).

— Medidas de sensibilización en favor de los trabajadores de más edad (valoración de la experiencia y transferencia a los trabajadores jóvenes de las competencias adquiridas en la vida laboral), así como asesoramiento y apoyo a las empresas, en particular a las PYME, en la anticipación de la planificación de personal y el desarrollo de una organización del trabajo adaptada a la edad.

8. **Mejoras en el empleo femenino**

8.1 Aunque en los últimos 30 años las mujeres han ganado mucho terreno en el nivel de cualificación formal, sigue estando muy extendida la desigualdad de oportunidades en el mercado laboral. Las mujeres siguen trabajando en gran medida en sectores tradicionales de servicios, así como en sectores industriales con un alto porcentaje de empleo femenino. A las mujeres les resulta mucho más difícil hacer valer sus diplomas de formación en relación con sus puestos de trabajo. La compatibilidad entre profesión y familia también les sigue resultando incomparablemente más difícil que a los hombres.

8.2 El porcentaje del empleo a tiempo parcial es en todos los grupos de edad muy superior al de los hombres. El aumento del empleo a tiempo parcial, que cabe acoger con satisfacción cuando se ejerce por libre decisión y en condiciones que no lleven a un callejón sin salida en lo que se refiere a las oportunidades de ingresos y generadas por el mercado laboral, representa en la actualidad en la mayoría de los Estados miembros un factor importante de la segmentación del mercado laboral en función del género.

8.3 Sigue existiendo una gran diferencia salarial entre mujeres y hombres en casi todas las profesiones, con independencia de la situación en el mercado laboral. Las largas interrupciones del empleo por obligaciones de atención y cuidados a familiares resultan especialmente negativas para las oportunidades de promoción, los ingresos y los derechos sociales. Mientras que los hombres pueden contar con aumentos progresivos a medida que avanza su edad, los ingresos de las mujeres se estancan precisamente en aquellos grupos de edad que, debido al cuidado de los niños, han de interrumpir su vida laboral o recurrir al trabajo a tiempo parcial.

8.4 Que esta situación también puede ser distinta y la integración de la perspectiva de género en la política del mercado laboral puede ser algo más que un tópico puede observarse sobre todo en Dinamarca o Suecia. En estos países las diferencias salariales son mucho menores, las tasas de ocupación de las mujeres y la cobertura en número de plazas de guardería infantil — en particular para los niños menores de dos años — son mucho mayores que en otros Estados miembros de la UE. Los Países Bajos presentan otro ejemplo positivo. En este país se dan altas tasas de actividad de las mujeres combinadas con tasas de empleo a tiempo parcial muy elevadas, empleo ejercido en su mayoría voluntariamente.

8.5 Puntos clave para resolver los problemas estructurales del empleo femenino ([15]):

— Acciones destinadas a eliminar la actual discriminación en el mercado laboral y las causas estructurales de las diferencias salariales en función del género, en particular garantizando la seguridad social independiente para las mujeres, sobre todo con medidas encaminadas a reducir el empleo a tiempo parcial de bajo impacto y no asegurado, así como a regular mejor el trabajo a tiempo parcial (quizás reconociendo el derecho a trabajar a tiempo parcial a los padres con la posibilidad de volver a la jornada completa, reduciendo la falta de integración en los programas de formación permanente en el seno de las empresas).

— Amplio desarrollo de la atención generalizada con posibilidades de alta calidad y conciliables con el trabajo para cuidar a los niños pequeños y en edad escolar fuera de los hogares, que también sean asequibles de modo general; contribución al fomento efectivo del reparto de las obligaciones familiares entre los cónyuges (sobre todo, incentivos para aumentar la participación del padre).

— Eliminación de las medidas de política familiar que contienen fuertes incentivos para apartarse de la vida laboral e interrumpirla de forma prolongada con la consiguiente reducción de las oportunidades de una reincorporación adecuada; la financiación del tiempo de espera no debe repercutir de manera negativa en los ingresos, ni proporcionar un incentivo adicional para la salida de las mujeres de la vida laboral, ni crear nuevos obstáculos para compartir el cuidado de los niños con su cónyuge.

— Medidas en materia de política del mercado laboral para fomentar la reincorporación tras haber criado a los hijos (incluyendo también, por ejemplo, ayudas para iniciativas de trabajo autónomo) y medidas contra la descualificación y pérdida de ingresos (por ejemplo, modelos flexibles de formación permanente durante el período de atención a la familia y prolongación del empleo con menor número de horas).

— Adaptación del tiempo de trabajo a la situación familiar (por ejemplo, posibilidades de estructuración conjunta del tiempo de trabajo por los padres de niños pequeños y en edad escolar, convenios sobre el teletrabajo y derecho a una configuración variable del tiempo de trabajo de las personas con obligaciones de atención a familiares).

9. **Fomento de las oportunidades de las personas con discapacidad en el mercado laboral**

9.1 Gran parte de las personas con discapacidad pertenecen a la categoría de los excluidos del mercado laboral. Los trabajadores discapacitados tienen muchas más probabilidades de tener trabajos mal pagados y son discriminados con frecuencia en el acceso a la formación y a las promociones en su carrera. Como el 15 % de la población de la UE en edad de trabajar tiene cierto grado de discapacidad, y dada la baja tasa de empleo de este grupo, aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad contribuiría de manera importante a cumplir los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

([15]) Véanse el Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010», ponente: Sra. ATTARD (DO C 318 de 23.12.2006) y el Dictamen del CESE de 29.9.2005 sobre el tema «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea», ponente: Sra. KING (DO C 24 de 31.1.2006).

9.2 En este contexto, el CESE acoge favorablemente el documento de la Comisión sobre la integración de la discapacidad en la Estrategia Europea para el Empleo ([16]), que constituye un punto de partida positivo para avanzar en la integración laboral de las personas con discapacidad, y recuerda que la integración laboral es la mejor arma para luchar contra la exclusión social. El CESE recuerda que la mayoría de las personas adquiere la discapacidad en el curso de su vida laboral, pero a muy pocos se les ofrece la oportunidad de volver a un trabajo adaptado a su discapacidad. Cabe destacar positivamente en este ámbito, por ejemplo, la severa legislación de lucha contra la discriminación existente en el Reino Unido, que va acompañada de mecanismos de recursos, y el ejemplo danés, que combina la flexibilidad del mercado laboral con, simultáneamente, protección social suficiente y un elevado nivel de formación profesional y permanente.

9.3 Medidas prioritarias para fomentar el empleo de las personas con discapacidad ([17]):

— Ajuste de los sistemas fiscales y de prestaciones sociales de modo que el trabajo y la transición al trabajo resulten atractivos, por ejemplo proporcionando prestaciones sociales en el marco del trabajo; además, debería ser posible volver a percibir las pensiones por discapacidad tras un período laboral de prueba.

— Desarrollo, aplicación y apoyo de programas activos en favor del mercado laboral (en especial, medidas de rehabilitación) destinados específicamente a las personas con discapacidad, así como medidas que faciliten la transición desde un empleo protegido hacia un empleo regular (por ejemplo, adaptación de las acciones de información y comunicación a los demandantes de empleo con discapacidad).

— Adecuar el lugar de trabajo a las personas con discapacidad y apoyar acciones positivas dirigidas específicamente a aquellos trabajadores que hayan adquirido su discapacidad en el curso de su vida laboral; debería estudiarse la posibilidad de establecer períodos de permiso combinados con formación adicional, la adaptación de la descripción del puesto de trabajo o tareas alternativas.

— Facilitar ayuda adicional a los trabajadores con discapacidad, así como servicios de asistencia a las personas con discapacidad, a fin de permitir continuar trabajando a aquellos trabajadores que tengan a un miembro de su familia con discapacidad.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([16]) EMCO/II/290605.

([17]) Véanse el Dictamen del CESE de 20.4.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006-2007», ponente: Sra. GREIF (DO C 185 de 8.8.2006), y Dictamen exploratorio del CESE de 17.1.2007 sobre «Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad», ponente: Sr. JOOST (DO C 93 de 27.4.2007).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada»

(2007/C 256/19)

El 13 de febrero de 2007, la futura Presidencia portuguesa decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre «*El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2007 (ponente: Sr. CLEVER).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Contexto**

1.1 En el marco de la Estrategia de Lisboa, los Jefes de Estado o de Gobierno europeos acordaron aumentar la tasa de empleo de las mujeres al 60 %, antes de 2010. Este objetivo se reiteró en las directrices integradas (directriz integrada nº 17) como elemento integrante fundamental del nuevo mecanismo de orientación de la Estrategia de Lisboa adoptado en 2005.

1.2 Los objetivos ambiciosos de la Estrategia de Lisboa en materia de crecimiento, empleo y competitividad podrán alcanzarse más rápidamente y en condiciones más duraderas si, pese al retroceso de la población activa provocado por los cambios demográficos, la Unión Europea logra en la próxima década seguir aumentando en mayor medida el número de trabajadores activos y mejorar su cualificación. Las perspectivas para conseguir un aumento considerable de la tasa de actividad femenina son favorables, dado que la actual generación de mujeres jóvenes desea participar de manera más intensa en la actividad económica y, además, su nivel de formación es claramente más elevado. En este ámbito sigue existiendo una serie de obstáculos que deberán suprimirse.

1.3 Para alcanzar el objetivo, los Estados miembros de la UE han acordado, en particular, las medidas siguientes:

— una actuación decidida para incrementar la participación femenina y reducir las diferencias existentes entre hombres y mujeres en materia de empleo, desempleo y remuneración; y

— una mejor conciliación de la vida familiar y profesional y la provisión de servicios accesibles y asequibles de asistencia infantil y cuidado de otras personas dependientes. (Directriz nº 18).

1.4 La futura Presidencia portuguesa ha pedido al Comité Económico y Social Europeo que elabore un Dictamen exploratorio sobre «El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada».

1.5 Desde el punto de vista de los interlocutores europeos, la conciliación de la vida profesional, familiar y privada contribuirá de forma destacada a incrementar el crecimiento económico, la competitividad y el bienestar en Europa.

1.6 Por otro lado, la conciliación de la vida profesional, familiar y privada es una de las prioridades enunciadas por la Comisión Europea en su Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres adoptado en marzo de 2006 ([1]). Con objeto de mejorar la conciliación del trabajo, la familia y la vida privada, en su Plan de trabajo la Comisión destaca tres prioridades:

1. Acuerdos laborales flexibles, tanto para mujeres como para hombres

2. Aumentar los servicios de asistencia

3. Mejores políticas de conciliación, tanto para mujeres como para hombres.

1.7 Con la Comunicación de la Comisión: «El futuro demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad», anunciada en su Plan de trabajo y publicada el 12 de octubre de 2006, la Comisión Europea emprendió la primera consulta a los interlocutores sociales sobre la conciliación de la vida profesional, familiar y privada, de conformidad con el artículo 138 del Tratado CE.

1.8 En la primera parte de la consulta, la Comisión destaca la importancia del tema de la conciliación de la vida profesional, familiar y privada. Debe mejorar la tasa de empleo de las mujeres, en particular teniendo en cuenta la evolución demográfica y la presión que ésta ejerce sobre los sistemas de seguridad social. Además, se hace hincapié también en el papel de la conciliación para alcanzar los objetivos de Lisboa fijados por la Comisión.

1.9 En sus respectivas respuestas a la Comisión, los interlocutores sociales europeos hicieron hincapié en la importancia de la cuestión de la conciliación de la vida familiar y profesional, en particular en el contexto de una participación todavía insuficiente de las mujeres en el mercado laboral y del envejecimiento continuo de la población. Los interlocutores sociales sostienen expresamente la aplicación de los objetivos en materia de desarrollo de las infraestructuras de cuidado de los niños fijados en 2002 por el Consejo Europeo de Barcelona y también están de acuerdo en considerar que las tres prioridades para la igualdad enunciadas en el Plan de trabajo pueden dar buenos resultados.

([1]) COM(2006) 92 final.

Por otra parte, los interlocutores sociales señalan que en el debate político debe otorgarse una importancia primordial a la conciliación de la vida profesional, familiar y privada y la cuestión de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en la vida profesional, sobre todo en el contexto de la evolución demográfica. En particular, debe velarse también por superar los papeles tradicionales atribuidos hasta ahora a uno y otro sexo, sin cuya modificación será difícil alcanzar progresos en este ámbito.

1.10 Por su parte, a fin de aumentar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en la vida profesional, los interlocutores sociales (Businesseurope/UEAPME, CEEP y CES) ([2]) adoptaron en 2005 un marco de acción a favor de la igualdad de género ([3]). Los cuatro ámbitos prioritarios en los que los interlocutores sociales nacionales realizarán acciones hasta 2010 incluyen expresamente la conciliación de la vida profesional y la vida familiar. Por consiguiente, el Consejo de Ministros está en lo correcto al querer confiar a los interlocutores sociales la organización del tiempo de trabajo, factor capital de conciliación de la vida familiar y el ejercicio de una actividad profesional, a fin de que se encuentren soluciones prácticas adaptadas a todas las partes interesadas.

1.11 Si contribuyen a instaurar mejores condiciones laborales, los interlocutores sociales pueden mejorar la vida diaria de las familias. En este contexto, les compete desempeñar un papel capital. El marco de acción es una de las contribuciones de los interlocutores sociales a la aplicación de la Estrategia de Lisboa. Dada la complejidad de las causas de los desequilibrios persistentes en los mercados laborales y las interrelaciones entre ellas, los interlocutores sociales europeos están convencidos de que, para remediar eficazmente los problemas, es necesaria una estrategia integrada de fomento de la igualdad de género. La conciliación de la vida familiar y la vida profesional constituye uno de los principales instrumentos para ello.

1.12 A pesar de que en los últimos años, algunas empresas han consolidado su compromiso con la conciliación de la vida familiar y la actividad profesional, de manera que la satisfacción de las necesidades de las familias se ha convertido en un elemento fundamental de su política de personal y cultura empresarial, como demuestra el primer balance conjunto del acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales publicado en febrero de 2007, es preciso seguir reduciendo los déficit que persisten en las empresas, los interlocutores sociales y los Estados miembros ([4]).

1.13 La noción de la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo, la aplicación de iniciativas que respalden la conciliación de la vida familiar y profesional y la creación de un modelo de gobernanza que fomente «la igualdad de oportunidades en las empresas» forman parte del concepto de la responsabilidad social de las empresas que las incita a generar buenas prácticas y actuar de manera responsable con sus propios trabajadores.

([2]) BUSINESSEUROPE (antes UNICE) es la Unión de Confederaciones de Industrias y Empresarios de Europa, UEAPME es la Unión Europea de la Artesanía y de la Pequeña y Mediana Empresa, CEEP es el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y Empresas de Interés Económico General, CES es la Confederación Europea de Sindicatos.

([3]) http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/gender_equality_en.pdf.

([4]) Véase el Dictamen exploratorio del CESE de 14 de marzo de 2007 sobre «*El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población*» (ponente: Sra. Florio) (DO C 161 de 13.7.2007).

2. **Análisis de la situación**

2.1 Los cambios demográficos han dado lugar a una gran diferenciación de las estructuras familiares. Una política destinada a conciliar la vida profesional, familiar y privada debe tener en cuenta todas las formas de vida existentes (por ejemplo, familias monoparentales, familias recompuestas (en las que cada miembro de la pareja aporta hijos de un matrimonio anterior), solteros, padres divorciados, padres adoptivos, trabajadores que estudian, parejas del mismo sexo, personas que viven solas). Además, el porcentaje creciente de personas de la tercera edad o más mayores sigue aumentando la necesidad de provisión de servicios de asistencia dentro y fuera de la familia.

2.2 A diferencia de los hombres, las mujeres, en paralelo con su actividad profesional, siguen participando activamente en la organización de la vida doméstica y familiar y, por ello, se hallan con frecuencia en una situación de estrés y sobrecarga permanente; este problema afecta también a las mujeres de las zonas rurales y las trabajadoras autónomas. En esas circunstancias a menudo las mujeres se sienten obligadas a aceptar una actividad a tiempo parcial, que implica unos ingresos inferiores, una jubilación peor y menos posibilidades de promoción profesional. Por eso, la conciliación de la vida familiar y la vida profesional es también un instrumento importante para alcanzar en el ámbito laboral la igualdad entre los hombres y las mujeres, sean éstas o no madres de familia.

2.3 En efecto, dado que la naturaleza de los problemas de fondo y las posibilidades de solucionarlos no sólo son diferentes en cada uno de los Estados miembros, sino que también varían de una región a otra o incluso de una empresa a otra, no existe una solución patentada que pueda aplicarse indistintamente a todas las situaciones. En este sentido, el CESE considera que los interlocutores sociales están perfectamente en condiciones de aportar respuestas a estas cuestiones. Gracias a las sólidas estructuras de que disponen en los distintos Estados miembros y en razón de su compromiso con la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, los interlocutores sociales pueden influir en gran medida en la vida diaria de los trabajadores.

2.4 Aunque la decisión de fundar una familia es básicamente de naturaleza personal, al igual que lo es la decisión de los familiares o de otras personas del entorno próximo de participar en las tareas de cuidado y asistencia de las personas enfermas, discapacitadas o ancianas de la familia, estas decisiones afectan también a todo el conjunto de la sociedad. El creciente déficit de nacimientos es sinónimo a largo plazo de falta de personal cualificado, personal directivo, clientes, empleados, empresarios, científicos e investigadores y, por lo tanto, ello no dejará de tener consecuencias negativas para toda la sociedad ([5]). En este orden de cosas, incumbe al Estado asumir la responsabilidad en una serie de factores:

— apoyo financiero material (prestaciones en metálico, reconocimiento del cuidado de personas ancianas),

([5]) Véase el Dictamen exploratorio del CESE de 14 de marzo de 2007 sobre «*La familia y la evolución demográfica*»; ponente: Sr. BUFFETAUT (DO C 161 de 13.7.2007).

— infraestructuras de apoyo (estructuras de cuidado de los niños, escuelas de horario completo, oferta de actividades extraescolares y durante las vacaciones, programas de tiempo libre propuestos por organizaciones de voluntarios, posibilidades de ayuda, por ejemplo servicios de asistencia ambulatorios),

— un permiso parental adaptado, tanto para las madres como para los padres de familia (también en caso de adopción), y

— un entorno laboral que se preocupe de las necesidades de las familias.

2.5 La Comisión considera que es importante prever normas flexibles sobre el tiempo de trabajo, para aprovechar plenamente todo el potencial de la población activa; de ahí que estas posibilidades deban abrirse en las mismas condiciones a mujeres y hombres; para lo cual sería útil disponer de un marco jurídico. No obstante, el hecho de que las mujeres recurran claramente más a menudo que los hombres a las disposiciones en este ámbito da lugar a un desequilibrio entre los sexos que repercute negativamente en el estatus de las mujeres en el lugar de trabajo y en su independencia económica. Por consiguiente, debería animarse en mayor medida a los hombres a que asuman sus deberes familiares, en particular mediante el incentivo de los permisos y las vacaciones parentales para los hombres, a fin de que compartan equitativamente con las mujeres las cargas vinculadas a los quehaceres domésticos no remunerados y el cuidado de los hijos y otros familiares.

3. **Evolución de los papeles**

3.1 Con la evolución de la sociedad, el nivel de calificación de las mujeres ha aumentado considerablemente y también han evolucionado su papel y sus expectativas vitales. Hoy en día, las jóvenes europeas disponen de cualificaciones superiores a las de los hombres de su misma edad y consideran el ejercicio de una actividad profesional un elemento inherente a su proyecto de vida. El aumento del nivel de cualificación de las mujeres debería traducirse también en una reducción de la diferencia entre el salario medio de las mujeres y el de los hombres. Las disparidades de remuneración actuales se derivan en gran medida del gran número de mujeres que trabajan a tiempo parcial, de las interrupciones de carrera más largas y, por consiguiente, una experiencia profesional más breve, del porcentaje más bajo de mujeres que ocupan puestos de responsabilidad y del nivel de cualificación inferior de las trabajadoras de más edad. Aunque los baremos salariales establecidos por los convenios colectivos velan por que las mujeres y los hombres con una cualificación igual reciban el mismo salario por el mismo trabajo, sigue persistiendo la desigualdad en materia salarial. Además, para que los individuos puedan elegir libremente su proyecto de vida es necesario que las condiciones sociales den a las mujeres y a los hombres la posibilidad de elegir un proyecto de vida que corresponda a sus propios deseos sin que su decisión dé lugar a ningún tipo de valoración, positiva o negativa, por parte de la sociedad.

3.2 Entre las condiciones que son determinantes para la configuración de los proyectos de vida figuran, además de las estructuras de cuidado de los niños de cada país, la percepción que tiene la sociedad de las madres que trabajan y de los padres que se consagran al cuidado de la familia. La posición de los interlocutores sociales sobre estas cuestiones contribuye de manera decisiva a configurar la imagen de la sociedad. Las experiencias llevadas a cabo en los países escandinavos y en Alemania han puesto de manifiesto que para ello podría ser útil que una familia reciba transferencias financieras, por ejemplo una parte de las prestaciones parentales, o vea aumentadas las transferencias sólo si el padre de familia se consagra durante un determinado período al cuidado de sus hijos. De esta manera, los padres cuentan con un marco jurídico que les permite, durante un período de tiempo limitado, participar más fácilmente en la educación de sus hijos. Por su parte, estas medidas permiten que las madres de familia se reincorporen antes a la vida activa.

3.3 El CESE destaca que modificar aisladamente algunos parámetros no será suficiente para introducir cambios en la doble carga que representa para las mujeres activas la conciliación de la vida profesional, familiar y privada. El objetivo debería ser más bien una redistribución profunda entre los hombres y las mujeres de las tareas extraprofesionales no remuneradas, como la educación de los hijos, el cuidado de los familiares y la organización de la vida doméstica. Debe lograrse que los hombres asuman una parte equitativa de las tareas familiares, lo que supone un cambio profundo en las estructuras y las mentalidades.

4. **Medidas de apoyo de los interlocutores sociales a la conciliación en las empresas de la vida familiar, profesional y privada**

4.1 La evolución demográfica y los cambios que implica tienen repercusiones importantes, tanto para los trabajadores como para los empresarios. Los interlocutores sociales contribuyen ampliamente a mejorar en todos los niveles la conciliación del ejercicio de una profesión con la vida familiar y privada.

4.2 La base de una política de conciliación eficaz en las empresas es que las empresas apliquen una política de personal que tenga en cuenta simultáneamente los intereses de la empresa y las tareas elementales que incumben a cada trabajador fuera del horario de trabajo, así como sus responsabilidades familiares y sus intereses privados, velando al mismo tiempo por que haya un equilibrio equitativo. Como condición previa es indispensable que los Estados miembros establezcan:

— buenas estructuras de cuidado de los niños, tanto de los más pequeños como de los adolescentes, que cubran las necesidades existentes;

— una oferta suficiente de buena calidad en materia de servicios de atención y cuidado de las personas ancianas o discapacitadas;

— normas equitativas sobre horarios laborales;

— medidas para garantizar que las situaciones de excedencia y reducción de jornada por cuidado de menores y personas dependientes no afecten a las prestaciones futuras;

— personal con buenas cualificaciones, que deberá ser remunerado en consonancia.

La existencia de una amplia red de estructuras beneficia por igual tanto a los trabajadores y las empresas como a las autoridades públicas y la sociedad.

4.3 El abanico de medidas de política de personal, en algunos casos negociadas entre los interlocutores sociales, que pueden aplicarse en las empresas son las siguientes:

— la introducción de horarios de trabajo innovadores, trabajo a domicilio, sin que supongan una penalización (fraccionamiento del tiempo, acumulación de pequeños empleos), permisos sabáticos y dispositivos de anualización del cómputo del tiempo de trabajo;

— la seguridad jurídica que ofrece un contrato de trabajo estable;

— posibilidades de mantener el contacto con la empresa durante los permisos parentales;

— medidas de apoyo en materia de organización del cuidado de los hijos, en forma de guarderías de empresa, adquisición de plazas reservadas y subsidios financieros;

— apoyo en materia de prestación de asistencia a familiares ancianos o dependientes;

— apoyo mediante medidas de desarrollo personal;

— apoyo a la reincorporación tras situaciones de reducción de jornada y excedencia para cuidado de menores y personas dependientes.

4.4 De este modo, se toma también en consideración el objetivo de facilitar para el conjunto de las personas interesadas la conciliación de la vida profesional, familiar y privada mediante la adopción de modalidades de trabajo a tiempo parcial a medida y muy flexibles que tengan en cuenta los intereses tanto de las empresas como de sus trabajadores. Cuando el ejercicio de una actividad a tiempo parcial no se elige voluntariamente, no contribuye a este objetivo. El CESE considera indispensable que precisamente también los trabajadores masculinos acepten con más frecuencia ofertas de empleo a tiempo parcial cuando uno de los padres deba adoptar esta modalidad de empleo por las necesidades de la familia. De esta manera podrán poner de manifiesto que las obligaciones extraprofesionales en la pareja o la familia no incumben sólo a las mujeres, sino que deben compartirse de manera responsable y asumirse conjuntamente.

4.5 Los interlocutores sociales pueden contribuir a encontrar respuestas que permitan a los padres optar por el modo de vida que prefieran. En la práctica empresarial, las posibilidades de contacto especiales a título voluntario, en forma de ofertas de sustitución de personal en vacaciones o en baja por enfermedad destinadas a las madres de familia en permiso de maternidad, o incluso las invitaciones a las fiestas de la empresa, han demostrado su utilidad para facilitar la reincorporación de las mujeres a su actividad profesional después de un período consagrado a la familia. El CESE destaca que la normativa en vigor que protege a las mujeres embarazadas y al personal en permiso de maternidad o paternidad debe respetarse rigurosamente y no puede ser soslayada recurriendo a medidas de discriminación indirecta.

4.6 Por otra parte, los padres se pueden beneficiar del apoyo a la organización del cuidado de los hijos. Diversas empresas proponen a sus trabajadores servicios para ayudarles a buscar niñeras y plazas de guardería o servicios de cuidados urgentes en caso de enfermedad de un niño. Algunas empresas intentan también, por medio de medidas específicas como la concesión de un día de permiso el día del cumpleaños del niño, incentivar a su personal masculino para que asuma las tareas familiares y pase más tiempo con sus hijos. Las empresas que practican esta política merecen apoyo. Sin embargo, en la mayoría de los casos los padres no reciben ningún apoyo en la práctica. Esta actitud, que además es contraria a la legislación, perjudica a las propias empresas en la medida en que influye negativamente en el ambiente de trabajo y en la motivación del personal.

4.7 El CESE se remite a los estudios científicos realizados por la sociedad Prognos AG, que demuestran que la aplicación por parte de las empresas de medidas que tienen también específicamente en cuenta las realidades de la vida familiar y privada de sus trabajadores, reporta beneficios económicos a la empresa, dado que estos instrumentos de política de personal reducen el absentismo y aumentan el compromiso, la motivación y la productividad del personal. Además, una política de personal de estas características incrementa el poder de atracción de los lugares de trabajo, en particular cuando se permite ascender y mantenerse en puestos de responsabilidad también a las trabajadoras con obligaciones familiares. Este tipo de cultura empresarial contribuye por otro lado a crear un buen ambiente de trabajo y actúa como factor susceptible de atraer inversión hacia una región determinada.

4.8 El CESE señala que, en relación con la introducción de horarios de trabajo flexibles, debe tenerse en cuenta el concepto de flexiguridad. En el marco de la Estrategia de Lisboa, la flexiguridad se plantea como una aproximación integrada para la reforma del mercado de trabajo; en este planteamiento, la flexiguridad abre la vía a la flexibilidad necesaria o deseable, al tiempo que la asocia con la seguridad y la previsión indispensables para todas las partes interesadas. La flexibilidad negociada entre los interlocutores sociales debe tener por objeto crear para las empresas y los trabajadores una situación de «yo gano, tú ganas». Es necesario tener en cuenta tanto la necesidad de las empresas de adaptarse a las exigencias del mercado, como el interés creciente que presentan para los trabajadores las posibilidades de flexibilidad, por ejemplo en lo que respecta a la organización de su tiempo de trabajo para asumir mejor sus obligaciones familiares u otros intereses extraprofesionales vinculados a su vida privada, salvaguardando la seguridad y evitando la precarización de las relaciones laborales. En este sentido, las soluciones individualizadas y adaptadas a las necesidades específicas son las más eficaces y deben negociarse por lo general con los interlocutores sociales. El CESE destaca que en el debate en torno a la flexiguridad debe prestarse mayor atención a las diferencias que afectan a las mujeres y a los hombres ([6]).

4.9 La conciliación de la vida profesional, familiar y privada tendrá tanto más éxito cuanto más profundamente arraigados estén los instrumentos de esta conciliación en la realidad empresarial. Por ello, debe concederse la mayor importancia posible al hecho de que se aplique a nivel nacional.

([6]) Véase el Dictamen exploratorio del CESE de 12 de julio de 2007 sobre «*Flexiguridad (negociación colectiva y el papel del diálogo social)*», ponente: Sr. JANSON (DO C 97 de 28.4.2007).

4.10 El CESE considera que los concursos entre las empresas respaldados por los interlocutores sociales pueden ser un instrumento apropiado para difundir entre el público y fomentar ejemplos de buenas prácticas que favorezcan a las familias y las mujeres. Instrumentos tan innovadores como, por ejemplo,

— la puesta a disposición de salas de juego destinadas a los hijos de los trabajadores,

— la apertura de guarderías en las empresas, o también,

— la instauración en las empresas de redes de ayuda entre generaciones que coordinen la prestación de servicios voluntarios, por ejemplo la realización por antiguos trabajadores jubilados de algunos trámites administrativos o compras para los trabajadores jóvenes, padres o madres de familia,

pueden ser dados a conocer a la opinión pública por medio de los concursos entre empresas.

4.11 Es obvio que la mayor parte de las pequeñas o medianas empresas, que constituyen la mayoría de las empresas en la UE, carecen de los medios para impulsar estas ofertas tan atractivas, por lo que debería considerarse la posibilidad de ofrecer incentivos fiscales específicos. Precisamente en las pequeñas y medianas empresas la posibilidad de mantener un contacto social estrecho garantiza que los interesados puedan llegar a acordar soluciones individuales, rápidas y pragmáticas para cada uno de los trabajadores. Además, existe la posibilidad de que en una región varias empresas más pequeñas celebren acuerdos con los entes locales, asociaciones de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales para organizar ofertas conjuntas, a fin de incrementar, por un lado, el propio valor de las empresas y, por otro, el atractivo de la región para los inversores.

5. **Iniciativas prácticas en el nivel regional y local**

5.1 A fin de mejorar de manera realista y práctica las condiciones que permiten una conciliación eficaz de la vida profesional, familiar y privada, es especialmente útil que los diferentes actores locales actúen de forma coordinada. Por consiguiente, el CESE insta a los interlocutores sociales a que impulsen iniciativas a nivel regional y local para concertar a las partes comprometidas (empresarios, representantes de los comités de empresa, asociaciones de padres, comunidades religiosas, asociaciones deportivas, responsables locales, etc.) en las ciudades y los municipios, para que trabajen juntos a fin de configurar un entorno de vida local en que los intereses profesionales, familiares y privados puedan conciliarse con mayor eficacia. Estos cambios en el nivel local recibirán de inmediato el apoyo de todas las partes interesadas. El ámbito de acción de los distintos actores locales es extremadamente amplio y está abierto a ideas innovadoras de todo tipo. Cabe citar una serie de ejemplos concretos, cuya lista, no obstante, no pretende ser exhaustiva:

— la creación de un sitio Internet municipal que recopile información específica sobre ofertas destinadas a las familias;

— la elaboración de bases de datos destinadas a facilitar la obtención de plazas de acogida para los niños;

— la creación de puntos de encuentro de abuelos, que pongan en contacto a familias jóvenes sin abuelos y a ancianos sin familia;

— el acompañamiento de los niños en los trayectos entre la escuela y el domicilio;

— el apoyo a las organizaciones de voluntarios y a los voluntarios que quieran dedicar su tiempo libre al cuidado de los niños;

— la organización de talleres sobre un desarrollo urbano que favorezca a las familias, a fin de frenar el éxodo de las familias jóvenes;

— la creación de programas de tutorías destinados a los padres de familia que trabajan a tiempo parcial;

— la modificación de los horarios de los autobuses escolares, para que los padres puedan coordinar mejor sus horarios de trabajo con los de la escuela;

— mayor flexibilidad de los horarios de las guarderías;

— la organización por parte de las empresas de actividades que tengan como tema la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, en el transcurso de las cuales podrían presentar al público su política de personal en favor de las familias;

— una evaluación de todas las decisiones municipales para valorar si son beneficiosas para los niños.

6. **Instituciones de acogida de los niños y de cuidado de familiares ancianos**

6.1 El CESE recuerda que en el segundo informe intermedio sobre la aplicación de la Estrategia de Lisboa que la Comisión Europea publicó a mediados de diciembre de 2006 ([7]) se señalaba que en varios Estados miembros la insuficiencia de estructuras de acogida de los niños sigue siendo un problema. Por tanto, exhorta a los Estados miembros a que, en consonancia con sus propios objetivos, ofrezcan más plazas de acogida accesibles para todo el mundo.

6.2 Por otro lado, el Consejo Europeo de Barcelona ([8]) de 2002 decidió que los Estados miembros deberán esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33 % de los niños de menos de tres años.

6.3 Asimismo, habida cuenta de la evolución del papel de las mujeres y los hombres, es importante que los interlocutores sociales dejen claro que el desarrollo del niño no se ve afectado negativamente por el ejercicio de una actividad profesional por parte de la madre ni por la participación del padre en las tareas familiares.

([7]) COM(2006) 816 final: Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera: Ejecución de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo — «Un año de resultados».

([8]) Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002.

6.4 Dada la gran diversidad de las situaciones que existen en cada uno de los Estados miembros por lo que respecta al número de plazas de guardería para niños menores de tres años, el CESE recomienda urgentemente a cada Estado miembro que fije objetivos cuantificados para la creación de estructuras de acogida para los niños en este tramo de edad. Para permitir la conciliación de la vida familiar y la actividad profesional, debería garantizarse de aquí a 2010 una plaza de guardería o servicios de cuidadores cualificados al menos para el 33 % de los niños menores de tres años.

6.5 El CESE considera indispensable que los Estados miembros de la Unión Europea concedan al desarrollo de las ofertas de acogida de niños una importancia mayor que hasta la fecha y que, por lo tanto, impulsen y apoyen las medidas políticas adecuadas.

6.6 En su Dictamen sobre «La familia y la evolución demográfica» ([9]), el CESE examinó en detalle los cambios demográficos en la Unión Europea y sus consecuencias para las familias. La prolongación de la esperanza de vida puede ser para muchas personas sinónimo de mejora de su calidad de vida. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida también tendrá como consecuencia que en el futuro cada vez más personas deberán dedicarse, en paralelo a su actividad profesional, al cuidado de sus familiares ancianos. Por consiguiente, deberá prestarse mayor atención al desarrollo de los servicios de cuidados destinados a las personas mayores, a fin de descargar de responsabilidades a los familiares próximos de los ancianos.

6.7 En este contexto, los interlocutores sociales podrían encargarse de informar sobre medidas existentes que hayan demostrado su eficacia en la práctica. Estas podrían incluir, por ejemplo, la adaptación temporal del tiempo de trabajo, a fin de poder hacerse cargo de un caso de un familiar cuyo estado de salud se deteriora repentinamente con frecuencia; la instalación en el lugar de trabajo de mecanismos que faciliten la asistencia, es decir, poner a disposición del trabajador interesado un teléfono en el que pueda ser localizado, así como un ordenador conectado a Internet para que pueda solucionar problemas relacionados con la búsqueda de alternativas de cuidado, y el suministro de información sobre los aspectos organizativos, financieros y jurídicos que presenta la necesidad concreta de cuidados.

7. **Perspectivas**

7.1 El CESE estima que la conciliación de la vida profesional y familiar está necesariamente vinculada a la obtención de la igualdad de género y que los resultados en la materia perseguidos por los interlocutores sociales, cuando se consiguen, vienen a sostener la conciliación. Para que ésta sea una realidad ordinaria, los programas de educación infantil deberían presentar como normal y necesaria la conciliación entre la vida familiar y profesional.

7.2 El CESE pide al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión que en sus próximos trabajos tengan en cuenta las propuestas formuladas en el presente Dictamen exploratorio y las respalden, con objeto de seguir mejorando la conciliación de la vida profesional, familiar y privada en Europa.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([9]) Véase el Dictamen exploratorio del CESE de 14 de marzo de 2007 sobre «*La familia y la evolución demográfica*»; ponente: Sr. BUFFETAUT (DO C 161 de 13.7.2007).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La flexiguridad (dimensión de la flexibilidad interna — la negociación colectiva y el papel del diálogo social como instrumentos para la regulación y reforma de los mercados de trabajo)»

(2007/C 256/20)

La Presidencia portuguesa solicitó al Comité Económico y Social Europeo, mediante carta del 13 de febrero de 2007, un dictamen sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2007 (ponente: Sr. JANSON).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 163 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Resumen y conclusiones**

1.1 El CESE acoge con satisfacción la petición de la Presidencia portuguesa de elaborar un dictamen sobre la flexiguridad, dado que el debate al respecto se ha limitado hasta ahora predominantemente al incremento de la flexibilidad externa y a las formas de compensarlo mediante el refuerzo de las políticas del mercado laboral o las disposiciones sobre protección social. En cambio, la atención debería centrarse en otras características para llegar mejor a soluciones ventajosas para todos.

1.2 El CESE desea poner de relieve que debe reforzarse el papel de los interlocutores sociales. Los interlocutores sociales deben ejercer ser protagonistas en todos los debates sobre la flexiguridad y deberían desempeñar un papel privilegiado en las consultas de la Comisión Europea. Por lo tanto, la Comisión debería haber hecho más hincapié en la consulta a los interlocutores sociales europeos sobre la definición europea del concepto de flexiguridad.

1.3 La consolidación de los sistemas de relaciones laborales a nivel europeo y nacional es necesaria para todo debate sobre la flexiguridad. Es fundamental un diálogo social sólido y vital que permita a los interlocutores sociales participar de forma activa así como negociar, influir y asumir la responsabilidad sobre la definición y las características, además de evaluar los resultados de la flexiguridad.

1.4 La Comisión y los Estados miembros deberían esforzarse por vincular los debates que puedan desembocar en las reformas basadas en el concepto de flexiguridad al refuerzo de las relaciones laborales a todos niveles. De esta forma, el CESE quiere que exista una relación más sólida entre el debate sobre la flexiguridad y un refuerzo del diálogo social a todos los niveles, así como de la negociación colectiva en los niveles correspondientes, sin dejar de respetar la diversidad de los diferentes sistemas de relaciones laborales de los Estados miembros. El CESE rechaza la utilización indebida, en toda circunstancia del modelo de flexiguridad como instrumento para facilitar los despidos sin una causa justa o reducir de manera unilateral e ilegítima los derechos y garantías de los trabajadores.

1.5 El CESE reconoce que, dado el papel esencial de los interlocutores sociales en el desarrollo progresivo de las políticas de flexiguridad a nivel europeo, este debate no puede considerarse independiente del contenido del diálogo social europeo ni del desarrollo adicional del propio diálogo social.

1.6 El CESE desea destacar que la Comisión y los Estados miembros deberían prestar más atención a la igualdad entre hombres y mujeres y a la solidaridad entre generaciones en el marco de la flexiguridad. Las mujeres, los trabajadores de más edad y los jóvenes suelen estar en desventaja dentro del mercado laboral en cuanto a flexibilidad y seguridad, por lo que debería buscarse para estos grupos una convergencia al alza.

1.7 El CESE quiere que los Estados miembros y la Comisión analicen la mejora de la adaptabilidad mediante la flexibilidad interna y la conviertan en una dimensión viable y aceptable de la flexiguridad. La flexibilidad interna puede ser clave para mejorar la productividad, la innovación y la competitividad y, por lo tanto, puede contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa. También puede ser importante para permitir que los trabajadores concilien mejor el trabajo con otras actividades y responsabilidades y mejoren la calidad de su empleo. Una condición esencial para todo esto es contar con un marco reglamentario que garantice la protección en el empleo y en la asistencia sanitaria y dé estabilidad y seguridad a los trabajadores. Combinada con unos servicios eficaces para la reinserción profesional y unas políticas activas en el mercado laboral, la protección del empleo resulta crucial para la adaptabilidad y seguridad tanto de las empresas como de los trabajadores.

1.8 El CESE considera que debe buscarse un equilibrio entre la flexibilidad de la jornada laboral y la protección de los trabajadores y que ello se garantiza mejor por medio de normas establecidas en la negociación colectiva y de acuerdo con las prácticas nacionales. Esta negociación sobre la flexibilidad de la jornada laboral necesita estar apoyada por un sistema sólido de derechos, de instituciones sociales que funcionen correctamente y de regímenes de seguridad social que favorezcan el empleo.

1.9 La flexibilidad funcional vuelve a ser un asunto clave de la negociación colectiva entre los interlocutores sociales. Esta negociación permite equilibrar y afinar las necesidades de las empresas y los trabajadores y establecer una compensación adecuada para la mejora de las competencias.

1.10 La flexibilidad funcional requiere una actualización constante de los conocimientos y capacidades de los trabajadores y una infraestructura de educación y formación adecuada para respaldar el proceso. Aunque se han alcanzado muchos compromisos en años anteriores sobre el aprendizaje permanente, en la práctica queda mucho por hacer.

2. **Antecedentes**

2.1 La Presidencia portuguesa pidió al CESE que elaborara un dictamen exploratorio sobre la flexiguridad y que abordara los siguientes aspectos:

1) la dimensión de la flexibilidad interna

2) la negociación colectiva y el papel del diálogo social como instrumentos para regular y reformar los mercados laborales.

2.2 Varias de las directrices para las políticas de empleo (2005-2008) podrían constituir la base de debate sobre la flexiguridad. El Consejo Europeo de primavera de 2006 pidió a los Estados miembros que prestaran especial atención al desafío fundamental que supone la «flexiguridad» (equilibrio entre flexibilidad y seguridad). Se pidió a los Estados miembros que llevaran a cabo, con arreglo a la situación concreta de su mercado laboral, reformas de este mercado y de las políticas sociales basadas en un planteamiento integrado de la flexiguridad.

2.3 En dos cumbres de política social, relacionadas con los Consejos Europeos de diciembre de 2006 y marzo de 2007, se debatió el tema de la flexiguridad.

2.4 La Comisión creó un grupo de expertos para proponer «sendas de la flexiguridad», es decir, un determinado número de características de la flexibilidad y la seguridad en la vida laboral. Con esta base, la Comisión publicó una comunicación sobre la flexiguridad en junio de 2007 que exponía un conjunto de principios comunes. Estos deben incluirse en diciembre de 2007 en las directrices para el empleo revisadas de 2008. El Libro Verde *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* ([1]) también incluyó la flexiguridad desde el punto de vista específico del contrato de trabajo, cuyas recomendaciones ya se consideran incorporadas.

2.5 El CESE también desea mencionar la importante labor que ha realizado la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo sobre el tema al concretar importantes aspectos del contenido de la flexiguridad.

3. **Aspectos de las estrategias de flexiguridad**

3.1 a) Las estrategias de la flexiguridad intentan combinar diversos tipos de flexibilidad y seguridad del mercado laboral de forma equilibrada para reforzar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas así como proporcionarles estabilidad y protección frente a los riesgos. Como ejemplos de tipos de flexibilidad y seguridad cabe mencionar:

Ejemplos de flexibilidad

Flexibilidad cuantitativa externa	Ajuste del volumen de empleo mediante un intercambio con el mercado laboral externo que incluye despidos, trabajo temporal y contratos de duración determinada.
Flexibilidad cuantitativa interna	Ajuste temporal de la cantidad de trabajo en la empresa mediante prácticas como horarios atípicos y cuentas de tiempo de trabajo.
Flexibilidad funcional interna	Organización de la flexibilidad en la empresa mediante la formación, funciones polivalentes y rotación de puestos de trabajo, en función de la capacidad de los empleados para realizar tareas y actividades diferentes.
Flexibilidad financiera	Variación entre el salario base y los complementos salariales en función del rendimiento del trabajador o de la empresa.

Ejemplos de seguridad

Seguridad en el puesto de trabajo	Seguridad derivada de la legislación sobre protección del empleo, etc., que limita la capacidad del empresario de despedir cuando quiera.
Seguridad laboral	Posibilidades de empleo adecuadas debido a un alto nivel de empleabilidad garantizado, por ejemplo, con la formación y la educación.
Seguridad de renta	Protección de un nivel adecuado y estable de ingresos.
Seguridad de conciliación	Seguridad de un trabajador de poder conciliar su trabajo con otras responsabilidades o compromisos distintos del trabajo remunerado.

b) Conviene dejar fuera del debate la seguridad jurídica del contrato laboral que, en razón de su naturaleza esencial, lo hace oponible a todos ante los tribunales. La seguridad jurídica implica el mantenimiento del vínculo de subordinación, igualmente esencial, que genera, en particular, todas las consecuencias relativas al derecho a la protección social (mantenido y aplicado) para el trabajador asalariado.

([1]) Véase el COM(2006) 708 final. «*Libro Verde — Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*» y el Dictamen correspondiente del CESE de 30.5.2007 SOC/246 (ponente: Sr. Retureau — DO C 175 de 27.7.2007).

3.2 Tras la acogida de la Comisión Europea y a partir de determinados aspectos del ejemplo danés, el debate de la flexiguridad a nivel europeo se ha limitado predominantemente al incremento de la flexibilidad externa y a las formas de compensarlo mediante el refuerzo de las políticas del mercado laboral o las disposiciones sobre protección social. Los beneficios y las desventajas de la flexibilidad externa son un punto en el que las opiniones de los sindicatos y las organizaciones empresariales suelen divergir. Además, la OCDE ([2]) señaló recientemente que la legislación sobre protección del empleo no tiene una repercusión significativa en la tasa de empleo total. Asimismo, la OIT ha mostrado que hay una relación positiva entre estabilidad laboral y productividad (véase el anexo).

3.3 El presente dictamen aspira a ampliar el debate sobre la flexiguridad de tres formas. En primer lugar, intenta poner de relieve que debe reforzarse el papel de los interlocutores sociales en este debate y en las reformas del mercado laboral en general. En segundo lugar, el CESE quiere subrayar que el debate sobre la flexiguridad debe prestar más atención a las diferencias entre los sexos y, como tal, a la categoría de los jóvenes en el mercado laboral. La igualdad entre hombres y mujeres se ha dejado en gran medida fuera del debate sobre la flexiguridad. Pese a que la mayoría de las mujeres y los hombres son favorables a formas de trabajo más flexibles y que éstas les ayudan a alcanzar un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida privada, las mujeres suelen estar en desventaja dentro del mercado laboral en cuanto a flexibilidad y seguridad, por lo que debería perseguirse una convergencia al alza con los hombres ([3]). En tercer lugar, el CESE considera que, para ampliarlo, es importante analizar formas alternativas de lograr la adaptabilidad, facilitar el aprendizaje permanente, mejorar la productividad e impulsar la innovación, principios vitales del proceso de Lisboa. Se trata de temas que el CESE también mencionó en su dictamen sobre las directrices para el empleo ([4]). Teniendo en cuenta todo ello, el presente dictamen no aborda el tema de la flexibilidad externa sino que se centra en las posibilidades de aumentar la adaptabilidad por medio de la flexibilidad interna.

3.4 La flexiguridad posee una relevancia especial en el mundo de la pequeña y mediana empresa dada su importancia en el empleo. Por consiguiente, las políticas de los Estados miembros sobre la flexiguridad deberán contener disposiciones que tomen en consideración las necesidades de las PYME y de sus empleados.

3.5 El CESE subraya que la base de todo modelo de flexiguridad se apoya en un Estado del bienestar capaz de garantizar altos niveles de protección social, que asumen unos servicios públicos dotados de suficientes medios, y en un marco jurídico estable para la negociación colectiva y el diálogo social. Los sistemas generales de bienestar pueden mejorar la movilidad velando por que los trabajadores no salgan perdiendo cuando afrontan cambios que afectan a su lugar de trabajo. Un marco estable para el diálogo social y la negociación colectiva proporciona oportunidades para que unos interlocutores sociales fuertes acuerden temas fundamentales relativos al mercado laboral.

4. **La flexiguridad y los interlocutores sociales**

4.1 La flexiguridad supone establecer un equilibrio entre los derechos y obligaciones de los empresarios y los de los trabajadores. El diálogo social y la negociación colectiva son instrumentos esenciales de la concepción y la aplicación de todo tipo de reforma del mercado laboral, incluida la flexiguridad. Por lo tanto, el Comité Económico y Social Europeo destaca que los interlocutores sociales deben protagonizar los debates sobre la flexiguridad en todos los niveles. Los interlocutores sociales deberían desempeñar cada vez más un papel esencial en la determinación del equilibrio entre flexibilidad y seguridad y, de este modo, contribuir a mejorar las normas del mercado laboral.

4.2 A nivel europeo, el CESE reconoce que la Comisión ha informado a los interlocutores sociales de sus planes sobre este debate. No obstante, a este respecto, el CESE considera que la Comisión debería haber hecho más hincapié en la consulta de los interlocutores sociales europeos especialmente sobre la definición europea del concepto de flexiguridad. Sin la participación y el compromiso firmes de los interlocutores sociales, será difícil aplicar cualquier estrategia de flexiguridad.

4.3 El Comité Económico y Social Europeo señaló en su dictamen sobre el sistema de flexiguridad danés ([5]) que «En el desarrollo de la flexiguridad danesa los interlocutores sociales han desempeñado un papel central, tanto en el proceso decisorio como en su aplicación, en ámbitos tales como la política de formación y las reformas estructurales del mercado de trabajo. […] El papel de los interlocutores sociales es resultado a la vez del desarrollo histórico … Una mayor participación e influencia de los interlocutores sociales puede convertirse así en una ventaja para que la sociedad compita y se adapte».

4.4 El CESE, en su dictamen sobre el modelo social europeo ([6]), destacó que «En lo que se refiere a la estructura básica del modelo social europeo, aún no se valora de manera suficiente el papel fundamental de los interlocutores sociales en la política económica y social. En este contexto, reviste un valor especial la función reguladora de las asociaciones de empresarios y trabajadores en el marco de convenios colectivos y salariales».

4.5 Por lo tanto, la agenda de la flexiguridad no debería establecerse según un modelo descendente, elaborada por la Comisión y debatida por los gobiernos de los Estados miembros. Los interlocutores sociales deben poder negociar, influir y asumir la responsabilidad sobre la definición y las características, así como evaluar los resultados de la flexiguridad. Dado que la flexiguridad está tan íntimamente relacionada con el diálogo social y la negociación colectiva, el inicio del debate sobre la flexiguridad también pone de relieve las deficiencias del diálogo social y la negociación colectiva. Estas deficiencias deberían abordarse al mismo tiempo que avanza la agenda sobre la flexiguridad. De esta forma, el CESE quiere que exista una relación más sólida

([2]) *OECD Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes.*

([3]) Véanse los trabajos en curso «*El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada*» (SOC/271, ponente: Sr. Clever) y «*Empleabilidad y espíritu de empresa — El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género*» (SOC/273, ponente: Sr. Pariza Castaños).

([4]) Véase el Dictamen del CESE de 31.5.2005 sobre las «Directrices para el Empleo 2005-2008», ponente: Sr. Malosse (DO C 286 de 17.11.2005).

([5]) Véase el Dictamen del CESE de 17.5.2006 sobre el tema «*Flexiguridad: el caso de Dinamarca*», ponente: Sra. Vium (DO C 195 de 18.8.2006).

([6]) Véase el Dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre la «*Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo*», ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

entre el debate sobre la flexiguridad y el refuerzo del diálogo social en todos los niveles, y de la negociación colectiva en los niveles correspondientes, sin dejar de respetar la diversidad de los diferentes sistemas de relaciones laborales de los Estados miembros.

4.6 El diálogo social a nivel europeo es único en el mundo, ya que otorga a los interlocutores sociales el papel de colegisladores en el ámbito social. En los últimos años se ha avanzado hacia un diálogo social más autónomo. Los interlocutores sociales tienen el derecho de abordar los temas de interés común para mejorar el funcionamiento del mercado laboral europeo. El CESE reconoce que, dado el papel esencial de los interlocutores sociales en el desarrollo progresivo de las políticas de flexiguridad a nivel europeo, este debate no puede considerarse como algo independiente del contenido del diálogo social europeo ni del desarrollo adicional del propio diálogo social. Los interlocutores sociales han incluido en su programa de trabajo plurianual analizar los aspectos de la flexiguridad, pero también trabajar para alcanzar una visión común sobre los instrumentos europeos de diálogo social ([7]). El CESE ha expuesto su punto de vista en el dictamen «Empleabilidad y espíritu de empresa — El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género» ([8]).

4.7 Los Estados miembros registran abundantes ejemplos, a todos los niveles, del papel esencial de los interlocutores sociales en el incremento de la flexibilidad y la seguridad para empresarios y empleados. Los convenios colectivos en sí no sólo son un factor de seguridad para ambos, sino que también permiten la flexibilidad negociada. La incorporación de aspectos sobre una mayor flexibilidad interna, la carrera profesional y el derecho a la formación permanente es cada vez más normal en un entorno cuya competitividad no deja de aumentar. Sin embargo, en los Estados miembros en que el diálogo social no es adecuado debido a la existencia de sistemas débiles de relaciones laborales, ello también hace que los trabajadores estén demasiado expuestos a las fuerzas del mercado en el mercado laboral y suele ofrecer escasa protección. Por lo tanto, el refuerzo y la modernización de los sistemas de relaciones laborales en los Estados miembros deberían acompañar todo debate sobre la flexiguridad que se entable en dichos países.

4.8 A este respecto, el CESE desea poner de relieve algunos ejemplos de acuerdos entre los interlocutores sociales:

— los acuerdos daneses sobre negociación colectiva que establecen plazos obligatorios de notificación del despido con el fin de permitir que los trabajadores se preparen mejor para otro trabajo;

— en Suecia los convenios colectivos sectoriales han creado fondos de «transición de carrera» que financia el empresariado y gestionan de forma conjunta los interlocutores sociales. Estos fondos facilitan a los trabajadores que han recibido la carta de despido formación, asistencia en la búsqueda de trabajo o prácticas pagadas en otras empresas, incluso mientras siguen siendo formalmente trabajadores de la empresa que los despide;

— el acuerdo tripartito español sobre la manera de limitar el uso de contratos temporales, que se basa en el principio de que un porcentaje demasiado alto de trabajo temporal no beneficia ni a los trabajadores ni a las empresas;

— los convenios colectivos alemanes en los que el incremento de la jornada laboral se utiliza como elemento de negociación para impulsar la inversión y, al mismo tiempo, como medio para aprovechar mejor la mano de obra.

El CESE también considera que los acuerdos que celebran los interlocutores sociales europeos, por ejemplo, sobre los contratos temporales, el permiso de paternidad, el trabajo a tiempo parcial y el teletrabajo son aspectos de un concepto de flexiguridad que contribuyen a la seguridad y la flexibilidad de trabajadores y empresarios.

4.9 Con el fin de que los interlocutores sociales puedan negociar asuntos esenciales del mercado laboral para lograr un equilibrio socialmente aceptable entre flexibilidad y seguridad, debe existir un marco jurídico nacional que los anime a contribuir al respecto y a negociar de manera efectiva los temas de la flexiguridad. Una regulación de la protección del empleo y un sólido marco jurídico pueden brindar a los interlocutores sociales la posibilidad de negociar acuerdos que promuevan los esfuerzos y la cooperación de los trabajadores, así como su disposición a emprender iniciativas de formación, algo que es positivo para el empleo global y la eficiencia económica. La contribución de los interlocutores sociales garantiza que se tienen en cuenta tanto los intereses de las empresas como los de los trabajadores. Además, combinada con unos servicios eficaces para la reinserción profesional y unas políticas activas en el mercado laboral, la protección del empleo resulta crucial para la adaptabilidad y seguridad tanto de las empresas como de los trabajadores.

4.10 La contribución de los interlocutores sociales podría centrarse en el aumento de la movilidad protegida y en que las transiciones resulten beneficiosas. Pueden ayudar a organizar un control colectivo y negociado de las oportunidades y derechos del mercado laboral. A juicio del CESE, ello frenaría la tendencia de segmentación y mejoraría la integración.

5. **Igualdad entre hombres y mujeres, solidaridad entre generaciones y flexiguridad**

5.1 La flexibilidad y la seguridad del mercado laboral afectan de distinta manera a hombres y a mujeres. Las mujeres suelen tener empleos más precarios e inseguros en los que domina un exceso de flexibilidad. La flexibilidad excesiva, que en algunos casos puede dar lugar a empleo precario e inseguro, debe compensarse mediante una forma adecuada de seguridad. Asimismo, con la persistencia de los papeles tradicionales de los sexos, las mujeres tienen más responsabilidades de atención a niños y personas de edad avanzada, y soportan mayores dificultades para conciliar las actividades laborales y no laborales. Además, a pesar de la legislación de lucha contra la discriminación, se mantiene la diferencia salarial entre ambos sexos y las mujeres suelen tener menos derechos de prestaciones sociales, incluidas las pensiones. Por lo tanto, es frecuente que las mujeres sufran más los aspectos negativos de la flexibilidad.

([7]) El programa de trabajo plurianual de los interlocutores sociales para 2006-2008 incluyó un análisis conjunto de los principales retos que afrontan los mercados laborales europeos.

([8]) «*Empleabilidad y espíritu de empresa — El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género*» (SOC/273, ponente: Sr. Pariza Castaños).

5.2 El CESE destaca que el debate sobre la flexiguridad debe incluir la igualdad entre hombres y mujeres de manera significativa, en contra de lo que ha ocurrido hasta ahora. Es importante mejorar la situación de las mujeres en el mercado laboral abordando tanto los temas de la flexibilidad como de la seguridad, que engloban empleos más seguros, su incorporación a los sistemas de prestaciones sociales y un mejor apoyo institucional para conciliar el trabajo y las actividades no laborales. El modo de repartir las responsabilidades del hogar y del cuidado de personas también debería formar parte del debate. El CESE, en el dictamen sobre el papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada, detalla más su posición sobre estos asuntos para la Presidencia portuguesa ([9]).

5.3 Al igual que ocurre con la cuestión de la igualdad entre hombres y mujeres, la flexiguridad también tiene una dimensión generacional. El nivel de empleo de los trabajadores de más edad es menor en comparación con el de la mano de obra en general. Asimismo, en muchos Estados miembros los jóvenes acceden a un mercado laboral incierto caracterizado por un elevado desempleo, contratos temporales, insuficientes cobertura de seguridad social y empleo inferior a su nivel de cualificación.

5.4 El CESE ([10]) ha señalado que los puestos de trabajo deberían corresponderse con la formación y experiencia profesionales del trabajador, sin ningún tipo de discriminación generacional, y que todos los Estados miembros deben incorporar y aplicar la Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (2000/78/CE). El CESE también pidió una política en favor del empleo de alta calidad que oriente y forme a generaciones de ciudadanos durante toda su carrera profesional. Ello requiere la intervención de los interlocutores sociales y de todos los agentes económicos y sociales relevantes en el plano local, nacional y europeo.

5.5 Los interlocutores sociales europeos han establecido un marco de acción sobre la igualdad entre hombres y mujeres que también puede utilizarse en el debate sobre la flexiguridad. Han fijado cuatro prioridades en este marco de acción: abordar los papeles del hombre y la mujer, promocionar a las mujeres en los procesos decisorios, apoyar el equilibrio entre trabajo y vida privada y corregir la diferencia salarial entre ambos sexos.

5.6 Las consideraciones de los párrafos anteriores y el diálogo entre interlocutores sociales deben dar igual relevancia e importancia al problema de los trabajadores con discapacidades y de los jóvenes estudiantes.

6. **Flexiguridad y flexibilidad interna**

6.1 Un tema escasamente desarrollado en el debate sobre la flexiguridad es el de la flexibilidad interna. La flexibilidad interna se refiere a la flexibilidad de la jornada laboral y la flexibilidad funcional y refuerza la adaptabilidad. Se trata de un tema en el que los interlocutores sociales tienen amplia experiencia a la hora de negociar convenios colectivos con resultados positivos. La flexibilidad interna puede ser clave para mejorar la productividad, la innovación y la competitividad y, por lo tanto, puede contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa. También puede ser importante para permitir que los trabajadores concilien mejor el trabajo con otras actividades y responsabilidades y mejoren la calidad de su empleo. Puede aumentar la estabilidad y la previsibilidad para ambos. Sin embargo, la flexibilidad interna también puede llegar a ser excesiva y desembocar en unas malas condiciones laborales o en el empleo precario, o alterar el equilibrio entre el trabajo y las actividades no laborales, o incluso ocasionar efectos negativos en la calidad de los bienes y en las garantías de prestación de servicios a los consumidores. Por lo tanto, esta flexibilidad sólo es viable cuando se deriva de la negociación colectiva y se concreta en el marco de las disposiciones legales que garantizan la protección de la salud y el trabajo y que proporcionan estabilidad y seguridad a los trabajadores. La realización de una flexibilidad interna negociada dentro de este marco legal constituye un planteamiento viable que aspira a combinar el incremento de la competitividad con la mejora de la calidad del empleo y de la vida laboral.

6.2 *Flexibilidad de la jornada laboral*

6.2.1 La flexibilidad de la jornada laboral se refiere a la distribución del horario laboral semanal normal establecido en los convenios colectivos o en la normativa durante un período más largo. Puede beneficiar a las empresas merced a las posibilidades de ajustarse a las fluctuaciones de la demanda o de personal y de utilizar plenamente las inversiones de capital, recurriendo a las horas extraordinarias, la previsión flexible del horario laboral durante plazos de tiempo predefinidos, el trabajo por turnos, etc. De esta forma, la flexibilidad de la jornada laboral puede reforzar la productividad y la competitividad.

6.2.2 La flexibilidad de la jornada laboral también puede referirse a la distribución del horario de trabajo durante la vida laboral de una persona y al equilibrio entre trabajo y vida privada (pero no a la longitud de la semana laboral estándar). Estas formas de flexibilidad de la jornada laboral también pueden beneficiar a los trabajadores mediante las posibilidades de conciliar de forma positiva el trabajo y las actividades y responsabilidades no laborales, utilizando el horario flexible, cuentas de tiempo de trabajo, permisos parental o educativos, opciones de alternar el trabajo a tiempo parcial y a tiempo completo, etc.

6.2.3 El CESE es partidario de evitar que el aumento de la flexibilidad de la jornada laboral beneficie sólo a las empresas, sin tener en cuenta de forma simultánea la necesidad de protección de los empleados ([11]). Asimismo, la ordenación del tiempo de trabajo debería satisfacer «… los intereses de los trabajadores para disponer mejor de su tiempo, para prestar una mayor atención a su salud y a su seguridad, que son esenciales, y, en particular, para conciliar mejor el trabajo y la familia» ([12]).

([9]) Dictamen sobre «*El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada*» (ponente: Sr. Clever).

([10]) Véase el Dictamen del CESE de 14.3.2007 sobre el tema «*El impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población*» ECO/186, ponente: Sra. Florio (DO C 161 de 13.7.2007).

([11]) Véase el dictamen del CESE de 11.5.2005 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo», punto 3.4, ponente: Sra. Engelen-Kefer (DO C 267 de 27.10.2005).

([12]) Ibid, punto 3.6.

6.2.4 Con tal fin, el CESE considera que debe buscarse un equilibrio entre la flexibilidad de la jornada laboral y la protección de los trabajadores y que ello se garantiza mejor por medio de normas establecidas en la negociación colectiva. Por ello, el CESE ya señaló en un dictamen anterior que «la configuración de las normas en materia de tiempo de trabajo en los convenios colectivos resulta de gran interés para los interlocutores sociales, que tienen enormes conocimientos técnicos y mucha experiencia en estas cuestiones» ([13]).

6.2.5 Esta negociación sobre la flexibilidad de la jornada laboral requiere un marco de negociación adecuado así como un sistema sólido de derechos e instituciones sociales de apoyo. Se trata de las normas jurídicas que garantizan la estabilidad y la protección de los trabajadores y la protección social para los contratos temporales, que establecen sistemas de permiso parental y fomentan el desarrollo de instalaciones de atención a los niños y las personas mayores. Es importante que la normativa sea flexible y neutral, de modo que los interlocutores sociales puedan encontrar las soluciones adecuadas.

6.3 *Flexibilidad funcional*

6.3.1 La flexibilidad funcional se refiere a la utilización de la capacidad de los trabajadores para realizar diversas tareas en función de las necesidades, por medio de la rotación de los puestos de trabajo, la ampliación de las funciones y la revalorización laboral. Puede beneficiar a las empresas ya que les permite ajustar el tipo de actividades que realizan los trabajadores a las fluctuaciones de la demanda o de personal y utilizar de forma más productiva los recursos humanos y las inversiones de capital. La flexibilidad funcional también puede redundar en beneficio de los trabajadores porque permite mejorar sus posibilidades de desarrollo, aprendizaje y empleabilidad, de satisfacción profesional y de incremento salarial.

6.3.2 La flexibilidad funcional puede ser un factor clave para alcanzar los objetivos de Lisboa de incrementar la productividad, la innovación y la competitividad. Tal como demuestra, por ejemplo, la Fundación de Dublín, la flexibilidad funcional, unida a la formación, es beneficiosa para el desarrollo y mantenimiento de las capacidades, lo que repercute de forma positiva en la productividad ([14]).

6.3.3 Sin embargo, la flexibilidad funcional requiere condiciones seguras de empleo, un trabajo digno, capacitación y formas de trabajo cooperativas. Como el CESE señaló en un dictamen anterior, «Unos puestos de trabajo seguros, condiciones de trabajo saludables y formas de organización del trabajo que permitan a los trabajadores más márgenes de acción en su trabajo, son factores importantes para aumentar la productividad y, por tanto, la capacidad de innovación» ([15]). En este dictamen también defendió que «Las formas de trabajo cooperativas con jerarquías horizontales y más autonomía laboral, así como el trabajo en grupo y en equipo, posibilitan un amplio uso de los conocimientos y capacidades de las personas y tienen en cuenta las mayores exigencias de flexibilidad en la economía. Unas buenas condiciones de trabajo y formas de organización del trabajo que permitan a los trabajadores más márgenes de acción y posibilidades de participación son al mismo tiempo una condición esencial para la mejora de la productividad laboral y el fomento de la capacidad de innovación de la empresa» ([16]).

6.3.4 No obstante, la Fundación de Dublín ha llamado la atención sobre el hecho de que la flexibilidad funcional puede incrementar la presión y la tensión relacionadas con el trabajo. A este respecto, destaca que es importante lograr un equilibrio entre las exigencias y el control del trabajo para prevenir el agotamiento profesional de los empleados ([17]).

6.3.5 Un elemento esencial de las estrategias de flexibilidad funcional y las estrategias de flexibilidad interna en general debe ser la formación permanente. El CESE hizo hincapié en una serie de dictámenes recientes en la importancia del aprendizaje permanente para mejorar las competencias de los trabajadores, las oportunidades de carrera y la productividad ([18]). La flexibilidad funcional requiere una actualización constante de los conocimientos y capacidades de los trabajadores y una infraestructura adecuada de educación y formación para respaldar el proceso. Aunque se han alcanzado muchos compromisos en años anteriores sobre el aprendizaje permanente, en la práctica queda mucho por hacer.

6.3.6 La flexibilidad funcional vuelve a ser un asunto clave de la negociación colectiva entre los interlocutores sociales. Esta negociación permite equilibrar y afinar las necesidades de las empresas y los trabajadores y establecer una compensación adecuada para la mejora de las competencias.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([13]) Véase el dictamen del CESE de 1.7.2004 sobre «la revisión de la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo», punto 2.2.6, ponente: Sr. Hahr (DO C 302 de 7.12.2004).

([14]) http://eurofound.europa.eu/ewco/2004/02/NL0402NU03.htm

([15]) Véase el Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre la «*Calidad de la vida profesional, productividad y empleo en el contexto de la globalización y los cambios demográficos*», ponente: Sra. Engelen-Kefer (DO C 318 de 23.12.2006, punto 1.3).

([16]) Ibídem, punto 1.4.

([17]) http://eurofound.europa.eu/ewco/2004/02/NL0402NU03.htm

([18]) Véanse los Dictámenes del CESE sobre la «*Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*», ponente: Sra. Herczog (DO C 195 de 18.8.2006), y sobre «Formación y productividad» (dictamen exploratorio), ponente: Sr. Koryfidis (DO C 120 de 20.5.2005).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Empleabilidad y espíritu de empresa — El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género»

(2007/C 256/21)

El Comité Económico y Social Europeo recibió, con fecha de 13 de febrero de 2007, una carta de consulta de la futura Presidencia portuguesa sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2007 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 141 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Resumen de las propuestas del CESE**

1.1 La desigualdad entre mujeres y hombres en el mundo empresarial y en el mercado de trabajo es un grave problema de toda la sociedad europea, tanto de los hombres como de las mujeres, de las empresas, de los trabajadores y de las trabajadoras, de los gobiernos, de los interlocutores sociales y de la sociedad civil. El CESE considera que ha llegado el momento de dar un nuevo impulso a las políticas de igualdad, a través de medidas activas en el mercado de trabajo, en la iniciativa empresarial y en la organización de la vida social.

1.2 La igualdad entre mujeres y hombres es un desafío fundamental para el futuro de Europa, por lo que el Comité propone que se refuerce la dimensión de género en la Agenda de Lisboa y que en la revisión intermedia de las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, en la agenda social y en los planes nacionales de reforma se incluya lo siguiente:

1.2.1 Que los Estados desarrollen con decisión el pacto europeo por la igualdad de género, y nombren a una responsable nacional para la igualdad de género en los planes nacionales de reforma.

1.2.2 Nuevos objetivos específicos para la igualdad de género en las políticas de empleo, con indicadores cualitativos y cuantitativos, puesto que es prioritario que haya más mujeres empresarias, que tengan empleo y que mejore la calidad de este empleo.

1.2.3 Objetivos precisos para eliminar (especialmente en la enseñanza) los estereotipos de género que limitan el espíritu empresarial de las mujeres.

1.2.4 Mejora de la gobernanza: una adecuada participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a nivel local y regional. Las autoridades locales y regionales se deben asociar activamente en los planes nacionales de reforma.

1.2.5 Mayor transparencia en los servicios públicos de empleo y en las agencias privadas para promover la igualdad y eliminar la discriminación en la contratación laboral.

1.2.6 Compromisos de las instituciones que supervisan el sector de los servicios financieros para que cuando se examinan las solicitudes de créditos presentadas por las mujeres empresarias no se incurra en discriminación por razón del género. También son necesarias ayudas públicas para el acceso al crédito, en particular para las mujeres que acometen por primera vez actividades económicas.

1.2.7 Objetivos precisos para fomentar, en la enseñanza universitaria y profesional, el acceso de las mujeres y de los hombres a todas las profesiones, superando los estereotipos culturales.

1.2.8 Apoyo y respaldo a los interlocutores sociales especialmente a nivel sectorial, local y regional, para eliminar, a través de la negociación colectiva y del diálogo social, los desequilibrios de género que sitúan a las mujeres en una posición secundaria en las empresas.

1.2.9 Los planes de igualdad y las medidas de acción positiva que los interlocutores sociales acuerdan y desarrollan en numerosas empresas y sectores se deben extender y deben ser respaldados por los gobiernos nacionales, regionales y locales. También a través de los recursos comunitarios del Fondo Social Europeo.

1.2.10 Las directrices comunitarias deben reforzar los objetivos nacionales para la igualdad salarial entre hombres y mujeres a través de indicadores precisos.

1.2.11 Es preciso que a nivel local y regional se elaboren programas específicos para el acceso al empleo y para la creación de empresas de las mujeres inmigrantes y de grupos minoritarios.

1.2.12 También son necesarios programas y objetivos específicos para las mujeres discapacitadas.

1.2.13 Los planes nacionales de reforma de los sistemas de cálculo de las pensiones deben evitar que muchas mujeres pierdan la pensión o que el porcentaje de esa pensión resulte seriamente reducido a causa del trabajo a tiempo parcial y las interrupciones de la carrera profesional ocasionadas, entre otras causas, por obligaciones familiares. Es preciso que las cónyuges coempresarias dispongan de un estatuto jurídico adecuado.

1.2.14 Las autoridades locales y regionales tienen que colaborar con las empresas y los trabajadores y trabajadoras para garantizar la conciliación entre la vida familiar y laboral.

1.2.15 Debido al envejecimiento de la generación actual de empresarios, la cuestión de la transmisión de numerosas empresas, en particular de PYME, brinda a las mujeres la oportunidad de acceder a puestos de empresarias. Es fundamental preparar este relevo adoptando disposiciones nacionales o locales que favorezcan el acceso de las mujeres a estos puestos. Convendría realizar un estudio sobre esta realidad a nivel europeo y recabar las prácticas de acompañamiento que vayan en esta dirección.

2. **Introducción**

2.1 La futura Presidencia portuguesa de la UE ha solicitado al CESE la elaboración de un dictamen exploratorio sobre «Empleabilidad y espíritu de empresa — El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género», con el objetivo de preparar los trabajos de su presidencia.

2.2 El CESE celebra la propuesta de la Presidencia portuguesa de reforzar el proceso de consulta sobre las nuevas Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2008-2010 mediante la incorporación de la perspectiva de género y su aplicación por parte de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los entes locales y regionales, así como de los gobiernos, porque la perspectiva de género, la igualdad de mujeres y hombres es un desafío para toda la sociedad europea.

2.3 El Tratado expresa con claridad que entre los objetivos de la UE se incluye la promoción del progreso económico y social, un alto nivel de empleo y la igualdad de las mujeres y los hombres.

2.4 La igualdad de hombres y mujeres es uno de los principios fundamentales de la Unión Europea, garantizado en el Tratado y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Las instituciones y órganos de la UE tienen la obligación de luchar contra la discriminación que sufren las mujeres y promover la igualdad entre los hombres y las mujeres a través de la legislación y de las políticas públicas.

2.5 La UE dispone de un importante acervo en políticas de igualdad. En relación con las políticas de empleo y la legislación laboral destacan dos Directivas: la 2002/73/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

2.6 El CESE ha elaborado diversos dictámenes en los últimos años ([1]) a través de los cuales está contribuyendo al desarrollo del acervo comunitario, a la mejora de la legislación y a la calidad de las políticas de igualdad. El Comité ha respaldado la Estrategia Europea de Empleo y destacado el esfuerzo positivo que ésta ha supuesto para la resolución de problemas nacionales y locales, a través de un enfoque común y coordinado a escala europea. El Comité considera necesario respaldar este esfuerzo mediante el desarrollo de un mayor número de acciones y una mejor coordinación.

2.7 El CESE quiere realizar una evaluación de las políticas adoptadas hasta el momento, resaltar las buenas prácticas y proponer algunas nuevas iniciativas para que las mujeres europeas desarrollen el espíritu empresarial y sean más activas en el mercado de trabajo. El presente Dictamen se enmarca en los debates de evaluación y de reforma de la agenda de Lisboa, y las propuestas se pueden desarrollar en la revisión de la estrategia integrada para el crecimiento y el empleo y en los futuros planes nacionales de reforma.

3. **La Agenda de Lisboa**

3.1 La Estrategia de Lisboa aboga por alcanzar el pleno empleo en Europa, mediante el refuerzo de la calidad y la productividad en el trabajo, la cohesión económica, social y territorial, junto a una mejor gobernanza, en el marco de una

([1]) Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010». Ponente: Sra. Attard (DO C 318 de 23.12.2006).
Dictamen del CESE de 14.12.2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) — Hacia una sociedad justa». Ponente: Sra. Herczog (DO C 65 de 17.3.2006).
Dictamen del CESE de 29.9.2005 sobre «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea». Ponente: Sra. King (DO C 24 de 31.1.2006).
Dictamen del CESE de 28.9.2005 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género». Ponente: Sra. Štechová (DO C 24 de 31.1.2006).
Dictamen del CESE de 2.6.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones por la que se establecen las orientaciones relativas a la segunda fase de la Iniciativa comunitaria EQUAL por lo que respecta a la cooperación transnacional para promover nuevos métodos de lucha contra todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo "Libre circulación de las buenas ideas"». Ponente: Sr. Sharma (DO C 241 de 28.9.2004).
Dictamen del CESE de 15.12.2004 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación». Ponente: Sra. Sharma (DO C 157 de 28.6.2005).
Dictamen del CESE de 10.12.2003 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres». Ponente: Sra. Wahrolin (DO C 80 de 30.3.2004).
Dictamen del CESE de 14.2.2006 sobre la «Representación de la mujer en los órganos decisorios de los grupos de interés económico y social de la Unión Europea». Ponente: Sr. Etty (DO C 88 de 11.4.2006).
Dictamen del CESE de 3.6.2004 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro». Ponente: Sra. Carroll (DO C 241 de 28.9.2004).

sociedad del conocimiento adaptada a las opciones personales de mujeres y hombres. Por primera vez, se establece un baremo cuantitativo para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres en la vida económica, concretado en que el índice de empleo femenino alcance el 60 % para 2010.

3.2 A petición del Consejo Europeo, el CESE está colaborando con los CES nacionales en el desarrollo de la Estrategia de Lisboa ([2]).

3.3 Pese a los buenos resultados obtenidos, la experiencia ha puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar mayores reformas en el marco de la Estrategia de Lisboa, para garantizar la participación en condiciones de igualdad de las mujeres y los hombres, en la creación de empresas y en el acceso al empleo.

3.4 En Europa las mujeres todavía no tienen las mismas oportunidades empresariales que los hombres ni las mismas posibilidades en el mercado laboral. Como consecuencia de los estereotipos sociales y culturales heredados del pasado, la tasa de actividad de las mujeres es, globalmente, más baja que la de los hombres y persiste la segregación ocupacional del mercado de trabajo. De forma general, las mujeres desempeñan trabajos más precarios y de peor calidad, con salarios más bajos, tienen mayores dificultades para el desarrollo de sus cualificaciones profesionales, y las mujeres empresarias se encuentran con más obstáculos para acceder a la financiación.

3.5 Por ello el CESE considera que es preciso **reforzar la dimensión de género en la Estrategia de Lisboa**, revisando los objetivos comunitarios y nacionales, a fin de lograr que haya más mujeres empresarias, que tengan empleo y que mejore la calidad de ese empleo. Se entiende aquí por calidad una mayor diversificación profesional, la igualdad salarial, mayor estabilidad y el acceso a la formación y a la promoción profesional.

3.6 Tras su revisión intermedia, el Consejo aprueba, en marzo de 2005, el «Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», cuyo principal cambio consiste en no centrar la atención exclusivamente en los objetivos cuantitativos sino en las políticas y las actuaciones prácticas que deben desarrollar para alcanzarlos. Las prioridades son crear más empleos y de mejor calidad, y para ello es preciso atraer y retener a más personas en el mercado de trabajo; modernizar los sistemas de protección social; mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas; aumentar la flexibilidad y la seguridad de los mercados laborales; e incrementar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones. ([3])

3.7 Esta Agenda de Lisboa revisada destaca también la importancia de una buena gobernanza a través de un método de trabajo político más eficaz que vincule a todas las partes interesadas, a los Estados miembros, a la ciudadanía, a los parlamentos, a los interlocutores sociales y la sociedad civil, junto a las instituciones comunitarias, en una visión común de progreso y oportunidades de futuro. El CESE considera que se debe mejorar la gobernanza de la agenda de Lisboa a través de un protagonismo más activo de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos locales y regionales.

3.8 El CESE destaca que es importante que los interlocutores sociales participen en la fase más temprana posible del proceso de elaboración de las directrices, así como que sean consultados sobre los aspectos relativos a la incorporación de criterios de género.

3.9 Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008, base para la preparación de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros, refuerzan el carácter esencial de la igualdad entre los sexos para afrontar las prioridades establecidas, combinando medidas específicas sobre el empleo femenino con la integración de la igualdad en todas las actuaciones emprendidas. ([4])

3.10 El CESE, como ya manifestó en su Dictamen sobre las Directrices para el empleo, considera sorprendente que, pese a que la igualdad entre los sexos en el ámbito del empleo es uno de los temas clave de la Estrategia de Lisboa, las Directrices no incluyan una línea de conducta integrada específica sobre el tema de la igualdad entre hombres y mujeres. ([5])

3.11 El balance del programa comunitario de Lisboa y de los programas nacionales de reforma ([6]) pone de manifiesto la necesidad de reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres, mediante la implantación de medidas que posibiliten la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

3.12 El Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007 valora positivamente el rápido incremento en las tasas de empleo de las mujeres y considera que supone un avance para alcanzar el objetivo de Lisboa. ([7]) No obstante, destaca de que «*en la mayor parte de los informes remitidos por los Estados miembros no se hace ninguna referencia a medidas específicas destinadas a promover el empleo de las mujeres o a reducir las diferencias entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo., con la excepción de las medidas destinadas a mejorar el acceso a las instalaciones de cuidado de niños. Algunos Estados miembros (AT, BE, DK, DE, ES, IE, IT, LU, PT y UK) han establecido objetivos nacionales sobre instalaciones para el cuidado de niños, pero pocos de ellos comunican progresos hacia el objetivo europeo en este ámbito. El progreso hacia la consecución de este objetivo sigue siendo lento. Únicamente en AT, DK, FI, IE, MT y NL se señala la existencia de medidas destinadas a hacer más asequible el cuidado de niños a través de precios máximos o de costes reducidos. No se menciona la necesidad de reforzar el papel de los hombres en la reconciliación del trabajo y la vida familiar. SI ha lanzado una*

([2]) Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de 22 y 23 de marzo 2005 y los trabajos realizados, en particular la Declaración de los presidentes y secretarios generales de los CES de la UE y del CESE hecha en París el 25.11.2005. http://eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_fr.asp.

([3]) Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo — Relanzamiento de la estrategia de Lisboa — COM(2005) 24 final.

([4]) Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008) — COM(2005) 141 final.

([5]) Dictamen del CESE de 31.5.2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)». Ponente: Sr. Malosse (DO C 286 de 17.11.2005).

([6]) COM(2006) 30 final.

([7]) Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007, adoptado por el Consejo (EPSCO) el 22 de febrero de 2007, para su transmisión al Consejo Europeo de los días 8 y 9 de marzo de 2007.

campaña para que los hombres desempeñen un papel más activo en la vida familiar, LT ha brindado nuevas posibilidades de permiso por paternidad pagado y CZ, DE y EL ampliarán la posibilidad de que los padres tomen permisos parentales».

4. El Pacto Europeo por la Igualdad de Género y el Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres

4.1 El «Pacto Europeo por la Igualdad de Género» ([8]), aprobado por el Consejo Europeo de marzo de 2006, supone un avance cualitativo, al implicar a todos los Estados miembros en el objetivo común de incrementar la participación femenina en el mercado de trabajo y promover la igualdad entre mujeres y hombres.

4.2 El «Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010» adoptado por la Comisión, establece seis ámbitos prioritarios para la acción de la Unión Europea: la equiparación de la independencia económica para las mujeres y los hombres; la conciliación de la vida privada con la actividad profesional; la representación paritaria en la toma de decisiones; la erradicación de todas las formas de violencia de género; la eliminación de los estereotipos sexistas, y la promoción de la igualdad de género en la política exterior y de cooperación para el desarrollo. ([9])

4.3 Con el fin de mejorar la gobernanza en materia de igualdad entre hombres y mujeres, el Plan establece también una serie de acciones de enorme relevancia y la Comisión se compromete a realizar un estrecho seguimiento de los avances en este ámbito.

4.4 En su Dictamen sobre el «Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010», el CESE valora positivamente la voluntad política de la Comisión de seguir considerando prioritaria la igualdad entre las mujeres y los hombres en su programa de trabajo para el período 2006-2010 y realza la importancia de involucrar a todas las partes interesadas en la aplicación de sus actuaciones. ([10])

4.5 Por otra parte, el CESE también ha respaldado la creación del Instituto Europeo de la Igualdad de Género. ([11])

4.6 El Comité considera que ha llegado el momento de dar un nuevo impulso a las políticas de igualdad, a través de nuevas políticas activas en el mercado de trabajo, en la creación de empresas y en la organización de la vida social. En varios Estados miembros se están adoptando nuevas legislaciones para asegurar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la política, en las organizaciones sociales y en las empresas, tanto entre los trabajadores asalariados como entre las direcciones y en los consejos de administración. El CESE respalda en general estas reformas que contienen políticas activas sobre la base de un marco jurídico racional que garantice una protección efectiva en el trabajo y aporte la estabilidad y seguridad necesarias.

5. Las propuestas del CESE: Reforzar la dimensión de género en la Agenda de Lisboa

5.1 Los desequilibrios y la desigualdad entre mujeres y hombres en el mundo empresarial y en el mercado de trabajo es un grave problema de toda la sociedad europea, tanto de los hombres como de las mujeres, de las empresas, de los trabajadores y de las trabajadoras, de los gobiernos, de los interlocutores sociales y de la sociedad civil. La igualdad entre mujeres y hombres es un desafío fundamental para el futuro de Europa.

5.2 El CESE respalda la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2007 ([12]) sobre el Plan de Trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010, en especial el punto 17 que pide «*a los Estados miembros que en los planes nacionales a favor del empleo y la integración social incluyan o refuercen las medidas encaminadas a favorecer el acceso de la mujer al mercado laboral en pié de igualdad, la igualdad de retribución por el mismo trabajo y el fomento del espíritu empresarial femenino*» y el 20 que«*Pide a los Estados miembros que, en el marco de la aplicación de la Estrategia de Lisboa, nombren a una responsable nacional encargada de la igualdad de género cuya función consistirá en participar en la elaboración y revisión de los diferentes planes nacionales, así como en el control de su aplicación, con el fin de contribuir a la integración transversal de la dimensión de género, en particular en el presupuesto, en lo que se refiere a las políticas y los objetivos establecidos en dichos planes*».

5.3 El CESE insiste que es necesario que en los nuevos planes nacionales de reforma se incluya la obligación a los Estados miembros de nombrar a la responsable nacional de la igualdad de género.

5.4 Las Directrices para el empleo deben establecer unos objetivos concretos y mejorar los indicadores cualitativos y cuantitativos precisos para evaluar comparativamente entre los Estados miembros los progresos hacia la igualdad efectiva de las mujeres en el mercado de trabajo y en las iniciativas empresariales.

5.5 El CESE considera que a nivel europeo se debería prestar mayor atención a las mujeres que trabajan en áreas rurales dependientes de la agricultura, con escasa cultura de aprendizaje, y apoyar su participación en el mercado de trabajo.

([8]) Conclusiones de la Presidencia, 7775/1/06/REV 1.
([9]) COM(2006) 92 final.
([10]) Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010». Ponente: Sra. Attard (DO C 318 de 23.12.2006).
([11]) Dictamen del CESE de 28.9.2005 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género». Ponente: Sra. Štechová (DO C 24 de 31.1.2006).
([12]) Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2007 sobre el Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 (2006/2132(INI)). http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0063+0+DOC+XML+V0//ES.

5.6 En el marco de la subsidiariedad algunos gobiernos pretenden reducir el nivel de las exigencias comunitarias respecto a los planes nacionales de reforma. Sin embargo el CESE considera que, en su conjunto, las directrices integradas son lo suficientemente flexibles como para que los Estados miembros puedan identificar las soluciones que mejor respondan a sus necesidades.

5.7 Además, el CESE considera que, respetando la subsidiariedad, es preciso reforzar el carácter comunitario de la Agenda de Lisboa y de las directrices integradas para el crecimiento y el empleo. En el Dictamen sobre el plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010) se dijo: «*El Comité reconoce que son necesarias unas prioridades comunes en la coordinación de las políticas de empleo con el fin de incrementar la tasa de participación femenina. A la hora de evaluar los programas nacionales de reforma, la Comisión debe otorgar prioridad a la consideración de las desigualdades entre hombres y mujeres y garantizar la adopción de las medidas necesarias*» ([13]).

5.8 Se ha mejorado la gobernanza en la estrategia europea de empleo, pero el CESE considera que la situación no es aún plenamente satisfactoria. Es necesario reforzar la colaboración entre la Comisión, los Estados miembros y los interlocutores sociales, las organizaciones que trabajan en el ámbito de la igualdad, y las organizaciones de la sociedad civil, garantizando una adecuada participación a todos los niveles y en todas las fases de las actuaciones.

5.9 El CESE considera que es necesario mejorar la participación de los ciudadanos en la estrategia europea de empleo. Se debe facilitar que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil se asocien a estas políticas, para lo que es preciso que a todos los niveles — comunitario, nacional, regional y local — puedan participar a través de procedimientos adecuados. Para alcanzar el éxito de la estrategia de Lisboa es preciso poner en marcha la mejora de la gobernanza, el valor añadido del compromiso activo de los interlocutores sociales, de la sociedad civil y de los organismos locales y regionales.

5.10 En la cuestión del empleo, es el nivel local donde mejor se percibe el impacto de la aplicación de las políticas, por lo que el rol de las autoridades locales y regionales, junto al de los interlocutores sociales, es clave en la aplicación de las políticas. La inserción laboral en condiciones de igualdad requiere un conocimiento profundo y cercano de las características y necesidades de las mujeres y del contexto económico y social del territorio, por lo que es necesario que las instituciones locales y regionales participen en el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de las actuaciones.

5.11 Si bien es cierto que en los últimos años las mujeres han ganado mucho terreno en el acceso a la universidad (el 59 % de las personas diplomadas de la enseñanza superior son mujeres) ([14]), los ámbitos de estudios siguen presentando fuertes estereotipos. De cada diez mujeres diplomadas, sólo una lo es en estudios técnicos, cifra que aumenta a cuatro de cada diez en el caso de los hombres. Sin embargo, la enseñanza, las humanidades y las ciencias del arte y de la salud concentran a casi la mitad de las diplomadas, y menos de una cuarta parte de los diplomados. El CESE propone que las autoridades educativas adopten medidas generales de promoción para superar los estereotipos sexistas con el fin de que las mujeres y los hombres, opten por profesiones en las que se encuentran subrepresentadas.

5.12 Las políticas de conciliación contribuyen a mejorar la calidad de vida de mujeres y hombres. Ayudan a todas las personas a incorporarse al mercado laboral y a permanecer en él utilizando todo el potencial de la mano de obra. Estas políticas deben estar disponibles tanto para las mujeres como para los hombres.

5.13 El CESE ([15]) recuerda a los Estados miembros sus compromisos con el Pacto europeo para la igualdad de género, y propone a la Comisión que solicite de los Estados miembros que en los Planes nacionales de reforma incluyan mayores compromisos para mejorar la conciliación entre la vida familiar con la profesional de los hombres y de las mujeres, y recuerda que, dado que se trata de una tarea para la sociedad en su conjunto, es necesario garantizar la corresponsabilidad de todas las partes, también de las empresas.

5.14 La conciliación no debe confundirse con ciertas medidas de política familiar que obstaculizan el empleo con fuertes incentivos para apartarse de la vida laboral e interrumpirla de forma prolongada con la consiguiente reducción de las oportunidades para una reincorporación adecuada.

5.15 Es necesario desarrollar medidas más efectivas para fomentar la reincorporación de las mujeres y hombres al empleo — sin pérdida de la calificación y de los salarios — después de la maternidad o de una ausencia dedicada al cuidado de personas dependientes. Entre las medidas se pueden desarrollar modelos flexibles de formación continua durante el período de ausencia y la continuación del empleo con reducción del tiempo de trabajo. En este sentido, cabe destacar el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, alcanzado por los agentes sociales (CES, UNICE/UEAPME y CEEP), que regula la definición y campo de aplicación del teletrabajo, el carácter voluntario, las condiciones de empleo, la protección de datos, la vida privada, los equipamientos, la salud y la seguridad, la organización del trabajo, la formación y los derechos colectivos, así como la implementación y seguimiento del mismo.

5.16 Las ONG desempeñan un papel muy importante en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en Europa, desarrollan campañas en el mundo de las ideas políticas y de los valores culturales, así como actuaciones de carácter social que favorecen la mejora de las oportunidades de muchas mujeres. Hay también muchas mujeres que participan en numerosas ONG que representan a diferentes grupos de mujeres ante las instituciones locales y regionales y que deben ser respaldadas.

([13]) Véase el punto 2.3.3.1.3 del Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010». Ponente: Sra. Attard (DO C 318 de 23.12.2006).

([14]) COM(2007) 49 final.

([15]) Dictamen del CESE de 11.7.2007 sobre el tema «El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada». Ponente: Sr. Clever.

5.17 Las mujeres de origen inmigrante o que forman parte de minorías sufren dificultades especiales para crear empresas y para acceder al mercado de trabajo en condiciones de igualdad, por lo que es preciso que las nuevas directrices para el empleo incluyan objetivos específicos.

5.18 El CESE ha elaborado diversos dictámenes para que la UE disponga de una política común de inmigración y para que la lucha contra la discriminación y las políticas de integración sean objetivos prioritarios de los gobiernos europeos. Estas políticas deben incluir la perspectiva de género, para que las mujeres inmigrantes o que formen parte de minorías étnicas o culturales desarrollen sus proyectos empresariales y se incorporen al mercado de trabajo y lo hagan en condiciones de igualdad.

5.19 También las mujeres que tienen alguna discapacidad se enfrentan con dificultades añadidas para incorporarse al mercado de trabajo y para la creación de empresas. El CESE propone que en las nuevas directrices y en los planes nacionales de reforma se refuerce el objetivo de la incorporación de estas mujeres al mercado laboral con indicadores específicos.

5.20 El CESE propone que las autoridades locales y regionales promuevan políticas para fomentar la igualdad de oportunidades de las mujeres discapacitadas; y que los interlocutores sociales, en el marco de los convenios colectivos y prácticas laborales, adopten estrategias para la igualdad.

5.21 El FSE, a través de la Iniciativa EQUAL y en el marco de la Estrategia de Lisboa, ha desarrollado valiosos enfoques innovadores para impulsar el espíritu empresarial y la empleabilidad de estas mujeres que sufren mayor discriminación. Estas experiencias podrían ser aprovechadas, especialmente por los gobiernos a nivel local y regional, para un desarrollo posterior, en el marco de las actuaciones del FSE previstas para el nuevo periodo de programación 2007-2013, a fin de adoptar nuevas iniciativas para promover el acceso al empleo de estos grupos de mujeres con especiales dificultades.

6. **Empleabilidad**

6.1 Desde el lanzamiento de la Estrategia de Lisboa, seis de los ocho millones de puestos de trabajo creados en la UE han sido ocupados por mujeres. En 2005, la tasa de empleo de las mujeres alcanzó el 56,3 % (+ 1,1 %), frente al 71 % de la tasa de empleo masculina (+ 0,6 %). La tasa de empleo de las mujeres mayores de 55 años también ha aumentado más rápido que la de los hombres, alcanzando el 33,7 %. ([16])

6.2 El desempleo se está reduciendo: 8,8 % en 2005, situándose en el 9,9 % para las mujeres y el 7,9 % para los hombres. Pese a la favorable evolución en la tasa global de empleo de las mujeres en Europa, aún no se aprovecha plenamente su contribución. Prueba de ello son las menores tasas de actividad y ocupación de las mujeres, el mayor índice de desempleo, la mayor precariedad en la contratación, la fuerte segregación ocupacional y sectorial, la desigualdad salarial, y las dificultades, de las mujeres y de los hombres, para conciliar la vida laboral con la familiar.

6.3 El CESE recuerda que aunque la tasa establecida para el empleo de mujeres (el 60 % en 2010) se puede alcanzar (aunque no en todos los países), no debe olvidarse que este porcentaje incluye el trabajo a tiempo parcial, el trabajo flexible y el trabajo temporal, que en gran parte es ocupado por mujeres, no siempre de forma voluntaria, a menudo como consecuencia del desigual reparto de responsabilidades familiares entre mujeres y hombres.

6.4 Persisten diferencias muy importantes en el papel de los hombres y de las mujeres en el mercado laboral, y una gran segmentación, sobre todo en lo que concierne a las modalidades de trabajo, a los sectores en los que trabajan y las profesiones que ejercen. Estas diferencias afectan tanto a las mujeres ocupadas como a las que pretenden acceder al empleo. En consecuencia, es preciso impulsar nuevas políticas orientadas a reducir las causas que originan el desequilibrio de las mujeres en el mercado de trabajo.

6.5 Las mujeres tienen también más dificultades que los hombres a la hora de encontrar un empleo acorde a su formación. Además, la compatibilidad entre profesión y familia dificulta aún más su acceso y permanencia en el mercado laboral y les sigue resultando incomparablemente más difícil que a los hombres.

6.6 El CESE considera que son muy positivos los planes de igualdad que los interlocutores sociales han adoptado en numerosas empresas, con el objetivo de mejorar la incorporación de las mujeres, su permanencia en las empresas, mejorar su nivel formativo y carrera profesional y luchar contra la discriminación, y para ello han establecido medidas de acción positiva. Las autoridades públicas, especialmente en los niveles locales y regionales, deben respaldar los planes de igualdad.

6.7 El diálogo social europeo, que es responsabilidad de los interlocutores sociales, tiene un importante papel en el desarrollo de la perspectiva de género de la Estrategia de Lisboa. El CESE resalta y respalda la importancia del Marco de acciones para la igualdad de género que los interlocutores sociales europeos acordaron en el año 2005 ([17]), que se está desarrollando en los niveles sectoriales y nacionales.

6.8 El reciente acuerdo marco europeo sobre acoso y violencia en el trabajo ([18]) es un ejemplo de buenas prácticas que el CESE quiere respaldar. Asimismo, algunos de los comités de diálogo sectorial están incorporando un enfoque de género. El Comité recomienda a la Comisión que colabore más activamente con los interlocutores sociales para lograr estos objetivos.

([16]) Informe conjunto sobre el empleo 2006/2007. http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st06/st06706.es07.pdf.

([17]) http://ec.europa.eu/employment_social/news/2005/mar/gender_equality_en.pdf.

([18]) http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/news_en.cfm?id=226.

6.9 La negociación colectiva según las leyes y prácticas nacionales constituye una de las características del modelo social europeo. Los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos desarrollan negociaciones y acuerdos para mejorar la seguridad y la flexibilidad del empleo, actualizando los salarios y la organización del trabajo y los sistemas de formación y calificación profesional.

6.10 A través de la negociación colectiva en las empresas y en los sectores se deben eliminar los desequilibrios de género que sitúan a las mujeres en una posición secundaria. Por eso, el CESE considera que la negociación colectiva y el diálogo social son instrumentos fundamentales para extender los planes de igualdad en las empresas europeas. Europa, los Estados miembros, las empresas y el conjunto de la sociedad necesitan que desaparezcan definitivamente las discriminaciones en el ámbito laboral que padecen muchas mujeres como consecuencia de los estereotipos culturales y sociales.

6.11 El principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos, que figura en el artículo 141 del Tratado, implica para un mismo trabajo, o para un trabajo al que se atribuye un mismo valor, la eliminación, en el conjunto de los elementos y condiciones de retribución, de cualquier discriminación por razón de sexo. Sin embargo, por término medio, las mujeres ganan un 15 % menos por hora trabajada que los hombres (diferencia relativa del salario medio bruto por hora entre hombres y mujeres) ([19]). Esta discriminación salarial se produce en todos los sectores de actividad y especialmente en las categorías profesionales más altas.

6.12 El CESE es partidario de que la igualdad salarial entre hombres y mujeres, que ya forma parte de las directrices comunitarias integradas, se refuerce mediante la evaluación de indicadores precisos.

6.13 Para eliminar las discriminaciones salariales es preciso la colaboración activa de los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos. El Dictamen sobre el plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010) recomendaba: «*que los gobiernos nacionales, los órganos nacionales para la protección de la igualdad y los interlocutores sociales de todos los Estados miembros tienen claramente la obligación de evitar que los sistemas de pago que adopten den lugar a una discriminación retributiva entre mujeres y hombres*» ([20]).

6.14 Los servicios públicos de empleo son unas instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y deben comprometerse en el fomento de políticas activas para el acceso al empleo de las mujeres en paro, a través de programas de formación y de orientación para el empleo. Para aplicar adecuadamente la legislación existente, el CESE propone que los servicios públicos de empleo y las agencias privadas elaboren códigos de buenas prácticas para que las ofertas de empleo y los procedimientos de selección no sean discriminatorios para las mujeres.

6.15 En los mercados de trabajo más transparentes se produce mayor igualdad entre mujeres y hombres; por ejemplo, en el sector público se produce una mayor participación laboral de las mujeres, entre otras causas, porque en los procedimientos de selección se evalúan las competencias de las personas y se eliminan mejor los prejuicios discriminatorios en base a los estereotipos de género.

6.16 En muchas ocasiones los sistemas de cálculo de las pensiones perjudican a las mujeres puesto que están vinculados con las carreras profesionales. Muchas mujeres que tienen trabajos a tiempo parcial y cuyos periodos de trabajo son discontinuos o precarios tienen muchas dificultades para poder cobrar una pensión de jubilación o el porcentaje de esa pensión es muy bajo. El CESE propone a la Comisión y a los Estados miembros que, a través del método abierto de coordinación para las reformas de los sistemas de pensiones, se tengan en cuenta estas situaciones que perjudican la igualdad de las mujeres en el mercado de trabajo y que busquen soluciones más justas.

6.17 La formación continua es fundamental para que hombres y mujeres desarrollen sus actividades profesionales de manera sostenible. El CESE propone que los entes locales y regionales, en colaboración con los interlocutores sociales, desarrollen programas de formación continua dirigidos a las empresarias y a las trabajadoras en el marco de las políticas de empleo y de igualdad de oportunidades.

6.18 El CESE quiere destacar el papel activo que desarrollan los interlocutores sociales para superar las dificultades que sufren las mujeres en la sociedad y en el mercado de trabajo. A las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales se están incorporando numerosas mujeres que están impulsando de manera decidida en su interior políticas activas y planes de igualdad, pero todavía su número es pequeño y tienen que superar muchas dificultades para alcanzar los niveles directivos.

7. **Espíritu de empresa**

7.1 Las mujeres empresarias todavía suponen un porcentaje pequeño: constituyen un 30 % del empresariado de la UE. Y el 37 % de las trabajadoras autónomas ([21]).

7.2 Las mujeres tienen también más obstáculos que los hombres para crear empresas, a causa de los estereotipos y de las barreras culturales y sociales, a la orientación de la educación y de la formación, y a las dificultades añadidas para la obtención de la financiación que precisan los proyectos empresariales. Sin embargo, una vez creadas las empresas, no existe evidencia de que las mujeres tengan menos éxito que los varones para consolidar sus empresas.

([19]) COM(2007) 49 final.

([20]) Véase el punto 1.2 del Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010». Ponente: Sra. Attard (DO C 318 de 23.12.2006).

([21]) Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010. COM(2006) 92 final de 1.3.2006. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0092es01.pdf.

7.3 El CESE propone a todos los actores políticos y sociales que intensifiquen los esfuerzos para promover el espíritu empresarial entre las mujeres europeas y eliminar de la sociedad los antiguos estereotipos sociales que aún perduran: «el mundo empresarial es un mundo masculino, con horarios incompatibles con la vida familiar, etc.». Estos estereotipos sociales crean muchas dificultades culturales y sociales a las mujeres cuando desarrollan un trabajo independiente o crean empresas.

7.4 El Plan de acción sobre la política en materia de espíritu empresarial ([22]) propone una serie de medidas relativas al fomento del espíritu empresarial que deben alcanzar la UE y los responsables políticos de todos los Estados miembros. Entre otras cuestiones, el Plan destaca la necesidad de prestar apoyo personalizado a las mujeres. Sin embargo, los informes de progreso realizados sobre el cumplimiento de los objetivos y acciones clave de la Carta Europea de la Pequeña Empresa ([23]) no incluyen referencias a esta cuestión. El CESE considera que los informes anuales deberían incluir información concreta de los avances realizados a nivel europeo y en los Estados miembros sobre el apoyo a las mujeres empresarias, a fin de facilitar el intercambio de buenas prácticas y conocimientos.

7.5 Es necesario fomentar el espíritu empresarial entre las mujeres y entre los hombres en Europa ([24]). En el año 2006, el CESE adoptó un Dictamen ([25]) sobre la Comunicación de la Comisión «*Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación*», en el que se resaltaba la importancia de las mujeres empresarias, la capacidad emprendedora de las mujeres y el hecho de que el espíritu empresarial es un factor clave para el crecimiento, el empleo y la realización personal. El Dictamen afirmaba que el desarrollo de una mentalidad empresarial es un proceso de aprendizaje permanente, por lo que debe formar parte de los programas de estudio.

7.6 El CESE recomienda que en los planes de estudio nacionales y regionales se incluya la educación empresarial (en técnicas de gestión empresarial y herramientas informáticas, etc) en el segundo y tercer nivel, especialmente entre las alumnas, y que se adopten medidas para incrementar el número de mujeres emprendedoras.

7.7 El objetivo es que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres de acceder al mundo empresarial eliminando todas las discriminaciones existentes. Los gobiernos locales y regionales deben fomentar que las mujeres desarrollen la libertad de iniciativa empresarial, como un factor de igualdad y también de desarrollo económico y social local.

7.8 Es preciso establecer medidas de apoyo para que las mujeres empresarias puedan utilizar los servicios financieros y los créditos que necesiten. Los bancos deben ofrecer a las mujeres emprendedoras programas específicos de microcréditos. Las instituciones financieras deben evitar discriminar a las mujeres empresarias, pues en la actualidad se encuentran con mayores obstáculos que los hombres para lograr la financiación que necesitan en el desarrollo de la actividad empresarial, para el crecimiento de la empresa, para desarrollar programas de innovación y actividades de formación y de investigación.

7.9 Es necesario ampliar la información sobre las posibilidades de financiación de los Fondos Estructurales para explorar fórmulas innovadoras, como, por ejemplo, la creación de instrumentos financieros flexibles, que combinen las subvenciones con microcréditos y garantías.

7.10 Los fondos comunitarios para el impulso del espíritu empresarial, que son reforzados y gestionados por los gobiernos nacionales y regionales, deben ser transparentes y facilitar su utilización por las pequeñas y medianas empresas promovidas por mujeres. Los gobiernos locales y regionales, en colaboración con las organizaciones empresariales, deben facilitar instalaciones, ayudas financieras y asesoramiento a las mujeres empresarias sobre todo en la fase inicial de su proyecto empresarial.

7.11 Entre los ejemplos de buenas prácticas, el CESE quiere destacar que, en Francia, el *Fondo de garantía para la creación, la adquisición o el desarrollo de empresas creadas por mujeres (Fonds de Garantie pour la Création, la Reprise ou le Développement d'Entreprise à l'Initiative des Femmes)* facilita el acceso a la financiación a las mujeres que desean crear, adquirir o desarrollar una empresa. El Fondo se creó para ayudar a las mujeres a superar las dificultades a las que se enfrentan a la hora de acceder a créditos bancarios. El Fondo se gestiona a través de una organización privada, el *Institut de Développement de l'Economie Sociale* y recibe financiación de diversas entidades, entre las que se encuentra el Fondo Social Europeo.

7.12 Los Estados deben proporcionar un mayor apoyo a las pequeñas empresas, dado que la mayoría de las mujeres empresarias consideran que las políticas fiscales son uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de las empresas debido a las inconsistencias en la legislación relevante.

7.13 Cuando las personas crean su propia empresa son, en principio, más dueñas de su propio tiempo, y por ello cada vez más mujeres y hombres desarrollan el autoempleo y el espíritu empresarial. Sin embargo, en la práctica las mujeres empresarias encuentran más obstáculos que los hombres para poder conciliar mejor la vida laboral con la vida familiar.

([22]) Plan de acción: El programa europeo en favor del espíritu empresarial. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0070es01.pdf.

([23]) http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/index_en.htm.

([24]) El CESE está elaborando un Dictamen «Espíritu de empresa y estrategia de Lisboa».

([25]) Dictamen del CESE de 16.7.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aplicar el programa comunitario de Lisboa: Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación». Ponente: Sra. Jerneck (DO C 309 de 16.12.2006).

7.14 En toda Europa existen numerosos ejemplos de buenas prácticas para promover el papel de las mujeres en las organizaciones empresariales en los diferentes niveles, y también se han constituido asociaciones de mujeres empresarias. Las Cámaras ([26]) de industria y comercio también desarrollan numerosas iniciativas positivas que el CESE respalda.

7.15 El CESE respalda la labor desarrollada por la «Red europea para la promoción del espíritu de empresa femenino» (WES), cuyo principal objetivo es aumentar la visibilidad de las empresarias, creando un buen entorno gracias a elementos como el intercambio de información sobre la financiación, la formación, las redes, el asesoramiento, la investigación y las estadísticas.

7.16 En muchas ocasiones las empresas de la economía social — cooperativas, mutuas, asociaciones, fundaciones — dada su naturaleza, son utilizadas por las mujeres para desarrollar su iniciativa empresarial, y éstas encuentran menos dificultades que en otros tipos de empresa para alcanzar sus objetivos profesionales.

7.17 En base a su objetivo social, las empresas de la economía social promueven en gran medida la integración laboral de las mujeres, por lo que deben ser apoyadas por los Gobiernos locales y regionales en el impulso a esta gran labor social.

7.18 La mayoría de los cónyuges coempresarios son mujeres que trabajan a menudo a tiempo parcial. Las preocupaciones relativas a la baja de maternidad, el problema de las guarderías y los problemas vinculados al fallecimiento o al divorcio de su cónyuge, son problemas muy específicos que difieren de aquellos con los que se enfrentan los hombres. En muchos Estados miembros no se dispone de un estatuto jurídico adecuado.

7.19 Las desigualdades que se derivan de los regímenes se seguridad social también son importantes. Es necesario desarrollar actuaciones precisas en materia de protección social, de formación y de apoyo a la creación de nuevas empresas por parte de las mujeres. Algunos países, por lo que se refiere a la protección social de las mujeres empresarias y de los cónyuges coempresarios, ofrecen una gama de estatutos diferentes de los que se pueden beneficiar las mujeres empresarias, por ejemplo, «cónyuge colaborador», «cónyuge asalariado» o «cónyuge asociado». El CESE propone a la Comisión que promueva un debate con el objetivo de mejorar la protección social de las mujeres empresarias.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([26]) Véase http://www.eurochambres.eu/women_onboard/index.htm.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Salud y migración»

(2007/C 256/22)

Mediante carta del 14 de febrero de 2007, la futura Presidencia portuguesa solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre la «*Salud y migración*».

La Sección Especializada de Empleo, Asunto Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2007 (ponente: Sr. Sharma, coponente: Sra. CSER).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, 3 en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. **Conclusiones**

Este dictamen aborda los vínculos entre salud y migración y, como tal, no abre un debate sobre la migración propiamente dicha. La migración es importante para la economía de la UE; es un proceso continuo en el que participa una proporción significativa y cada vez mayor de la población, tanto comunitaria como mundial.

Es importante que las políticas de la UE y de los Estados miembros proporcionen un nivel elevado de protección de la salud a los migrantes y sus familias. Ello requiere tomar medidas en un gran número de ámbitos políticos, como el empleo, la salud y seguridad en el trabajo, la educación y la protección social, así como la promoción de la salud y la atención sanitaria.

El Dictamen determina una serie de problemas sanitarios con que se enfrentan los migrantes y sus implicaciones para la salud pública, que requieren la intervención de los Estados miembros y la Unión Europea.

1.1 *Recomendaciones*

Una globalización humanista [1] y justa [2] debe basarse en: a) valores universales y el respeto de los derechos humanos, así como en el respeto de un alto nivel sanitario y de seguridad alimentaria para todos los grupos de población, en particular los más vulnerables; b) la diversidad cultural y lingüística; y c) el intercambio y difusión de conocimientos entre todos.

Por lo que respecta a los derechos humanos universales, el CESE formula las siguientes recomendaciones:

1.1.1 Se podrían crear puntos de encuentro y centros de información que faciliten el acceso de los inmigrantes a la información sobre la atención social y sanitaria, obtenidas de personas que pertenezcan a las mismas minorías inmigrantes y que trabajen en esos centros, así como un punto centralizado para la cooperación entre las autoridades, ONG dedicadas a los inmigrantes y aquellas de los países de acogida.

1.1.2 Los Estados miembros, al igual que la Unión Europea en su conjunto, deberían reforzar la cooperación con las organizaciones internacionales en el ámbito de la salud de los inmigrantes y supervisar y evaluar los problemas y beneficios a nivel local, regional, nacional y europeo;

1.1.3 Introducir programas nacionales de salud pública en la educación teniendo en cuenta las culturas minoritarias.

1.1.4 Se podrían establecer un fondo especial de compensación y programas en el ámbito de la formación, reasentamiento y cooperación entre los países de acogida y los de origen.

1.1.5 El acceso a los tratamientos médicos y a los cuidados preventivos debería proporcionarse, como un derecho humano, a todas las personas que residan en la UE, independientemente de su estatus, de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Humanos Fundamentales, que garantiza el acceso a los cuidados preventivos y a la atención médica.

1.1.6 En los casos en que no existan, se deberían introducir cláusulas de confidencialidad entre pacientes e instituciones médicas para garantizar que no se pueda divulgar a terceros ningún dato relacionado con el estatus de migrante de una persona. Ello permitirá que esta cuestión no sea un obstáculo para los migrantes que deseen recurrir a una ayuda o un tratamiento médico, especialmente en el caso de inmigrantes irregulares.

1.1.7 Los Estados miembros y la UE deberían cooperar para mejorar la recopilación de datos y las investigaciones sobre la migración y la salud en la UE.

1.1.8 La salud debería considerarse como una dimensión esencial de la migración.

1.1.9 Las evaluaciones del impacto sanitario deberían analizar las posibles repercusiones de las políticas sanitarias y no sanitarias en la salud de los migrantes.

1.1.10 Los Estados miembros con tradición de servicios de salud especializados en medicina tropical deben ofrecer sus competencias a todos los residentes en la UE y mantener una investigación de calidad en terapias para enfermedades tropicales, en especial el paludismo.

---

[1] Véase el Dictamen del CESE de 31 de mayo de 2007 sobre el tema «Los retos y oportunidades de la UE en el contexto de la globalización» (Dictamen exploratorio); ponente: Sr. Malosse; coponente: Sr. Nilsson (DO C 175 de 27.7.2007).

[2] OIT. A Fair Globalization (Una globalización justa), 2004.

1.1.11 Se necesitan unos mecanismos más adaptados para determinar y responder a las necesidades sanitarias de todas las categorías de migrantes lo antes posible después de su llegada. Se requiere una mayor cooperación entre la UE y los Estados miembros para cubrir las necesidades inmediatas de los migrantes con necesidades médicas urgentes, en particular garantizando los servicios de un intérprete.

1.1.12 Se debería dar prioridad a la salud de los migrantes en el trabajo. Ello requiere que los interlocutores sociales colaboren y que las autoridades competentes garanticen el mantenimiento de unas normas elevadas de salud y seguridad en el trabajo en los sectores en los que hay muchos migrantes empleados. Asimismo, se deberían desarrollar ulteriormente los programas de promoción de la salud en el trabajo, en colaboración con los servicios basados en la comunidad, para contribuir a satisfacer las necesidades de los migrantes que trabajan y de sus familias.

1.1.13 Los programas escolares de promoción de la salud también deberían considerarse como una manera de velar por las necesidades sanitarias de los niños migrantes. Se debe dar especial prioridad a la salud de los niños migrantes. Los servicios de salud escolar y preescolar deben responder a las necesidades de todos los niños en su diversidad, lo cual incluye a los hijos de migrantes, con especial atención a los niños que acaban de llegar.

1.1.14 Se deberían desarrollar una atención sanitaria y unos servicios preventivos culturalmente apropiados y sensibles sin hacer concesiones en cuanto a la prohibición de practicar la ablación genital femenina.

1.1.15 Los profesionales de la salud deberían recibir una formación permanente que les ayude a responder a las necesidades cambiantes de las comunidades de migrantes.

1.1.16 La contratación de personal sanitario formado en países en desarrollo debe verse desde una perspectiva de desarrollo conjunto que facilite su retorno tras una estancia temporal o que ofrezca una compensación al país de origen que ha cubierto la formación. La Comisión debe considerar ámbitos de buenas prácticas para proceder a una contratación ética de personal médico procedente de terceros países, con vistas a proponer un Código de Buenas Prácticas de la UE.

1.1.17 Se debería reforzar el papel de las autoridades encargadas de controlar la salud pública y alentar el intercambio de buenas prácticas para lo que las autoridades comunitarias deberían actuar como coordinadores.

1.1.18 Conviene fomentar el diálogo intercultural centrándose, en particular, en la salud y la atención sanitaria ([3]).

([3]) Véase el Dictamen del CESE de 20.4.2006 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del diálogo intercultural (2008)» — COM(2005) 467 final — 2005/0203 (COD), ponente: Sra. CSER (DO C 185 de 8.8.2006).

1.1.19 El CESE reitera su recomendación de que los Estados miembros apliquen los convenios de la OIT relativos a los migrantes ([4]).

2. **Antecedentes**

2.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con agrado el continuado interés de la Presidencia portuguesa por estudiar la cuestión de la salud pública y la migración. Las presidencias alemana, portuguesa y eslovena ya habían afirmado que «la política sanitaria desempeña un papel fundamental dado que una mejor prevención y una atención sanitaria transfronteriza aportarán beneficios directos a los ciudadanos europeos» ([5]).

Las tres presidencias se han comprometido a combatir activamente las desigualdades que existen entre los migrantes en lo que respecta al acceso a los servicios sanitarios. También se ha decidido apoyar una amplia gama de actividades comunitarias para contribuir a proporcionar a todos los ciudadanos un nivel elevado de salud. Estas actividades se centrarán en la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, la innovación y el acceso a la atención sanitaria.

2.2 El Comité ya ha adoptado numerosos dictámenes sobre el tema de las migraciones regulares e irregulares ([6]), de manera que el presente dictamen exploratorio se centrará en las cuestiones de salud. Invitamos a la Presidencia portuguesa y a las demás partes interesadas a consultar nuestros trabajos anteriores en el ámbito de la migración.

([4]) La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares se aprobó en 1990 y entró en vigor en julio de 2003. Completa el Convenio de la OIT sobre los trabajadores migrantes, de 1949 (nº 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975 (nº 143). Estos tres convenios forman un marco que regula los derechos de los trabajadores migrantes y las cuestiones de migración irregular. Se integran en un contexto político más amplio en el que también se incluyen unos tratados adoptados recientemente por las Naciones Unidas sobre la trata de seres humanos, el contrabando y la explotación, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000) y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (2000), el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000), así como la Convención anterior de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Aunque hasta ahora sólo unos pocos países y, en su caso, organizaciones económicas regionales, han ratificado estas convenciones (exceptuando los tratado relativos a los refugiados), estos instrumentos proporcionan unos elementos importantes para un programa más global.

([5]) **Consejo de la Unión Europea**, Programa de 18 meses de las Presidencias alemana, portuguesa y eslovena, Bruselas, 21 de diciembre de 2006.

([6]) Véanse los siguientes dictámenes del CESE:
— «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», de 13.9.2006, ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).
— «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» de 15.12.2005, COM(2005) 184 final, ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 65 de 17.3.2006).
— «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional» de 20.4.2006, COM(2005) 375 final — 2005/0156 (COD), ponente: Sra. Sciberras (DO C 185 de 8.8.2006).

3. Introducción

3.1 Se ha escrito mucho sobre el tema de la migración y la salud. El presente dictamen está basado en un documento elaborado recientemente para el Programa de análisis políticos e investigación de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (Carballo & Mboup, septiembre de 2005). Se mencionan otras referencias a lo largo de todo el dictamen.

3.2 La Organización Mundial de la Salud define la salud como «un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades». En el presente dictamen se sostiene que la «salud», tal y como se acaba de definir, es un derecho humano.

3.3 La salud de los migrantes y de los refugiados es importante por muchas razones, entre ellas:

— ejercicio de los derechos humanos universales y respeto de la dignidad humana;

— la magnitud de la pérdida de vidas humanas, las enfermedades y los riesgos para la salud que padecen, en particular, los migrantes ilegales;

— los riesgos sanitarios que afrontan muchos migrantes que se desplazan a un nuevo país;

— un acceso desigual a la asistencia sanitaria y social;

— los riesgos que conlleva para el resto de la población, y

— el riesgo, para el país de origen, de perder profesionales de la salud.

4. Alcance y ámbito de la cuestión

4.1 Se estima que más de 200 millones de personas migran cada año en el mundo para encontrar trabajo y una vida mejor, de los cuales al menos 30-40 ([7]) millones lo hacen ilegalmente. El número de inmigrantes en todo el mundo equivaldría al quinto país más poblado del mundo ([8]). En 2005 las mujeres representaban un 49,6 % de la totalidad de los inmigrantes. En Europa hay entre siete y ocho millones de inmigrantes indocumentados ([9]).

4.2 A efectos del presente dictamen exploratorio, el Comité ha examinado la migración y las cuestiones de salud esencialmente con relación a los nacionales de terceros países que emigran hacia la UE. Hoy día viven en la UE unos dieciocho millones de ciudadanos procedentes de terceros países. También hay un número considerable de ciudadanos nacidos en el extranjero y de inmigrantes irregulares o ilegales. La gran mayoría de los migrantes que entran en la UE lo hacen legalmente.

4.3 Los solicitantes de asilo representan una proporción relativamente pequeña del conjunto de los migrantes y su número se ha reducido en los últimos años, no tanto porque haya disminuido el número de personas en busca de protección, sino como consecuencia de la política de la UE.

	2006	2005	2004	2003	2002
Solicitudes de derecho de asilo en la UE	266 270	350 103	421 236	532 300	640 347
Número de solicitudes aceptadas	38 857	46 742	35 872	41 823	59 705
% de solicitudes aceptadas	22,71	20,55	13,36	12,4	14,73

En los últimos años la migración, tanto legal como irregular, ha aumentado en varios países del sur de Europa, como Portugal, España e Italia. Muchos de estos migrantes vienen del norte de África o del África subsahariana, de América Latina, de Asia y de los países de la CEI.

4.4 Si bien los migrantes suelen tener mejor salud que los habitantes de su país de origen, pueden tener más problemas de salud que la media en su país de acogida. Esto se debe a muchas razones, como:

— el estrés psicológico y social (debido al desconocimiento de la cultura, la ilegalidad, el cambio de entorno, el desconocimiento del idioma, la falta de confianza y de información, problemas de salud mental, etc.);

— los riesgos que afrontan en su país de origen;

— la pobreza y el hecho de trabajar en condiciones arriesgadas;

— un escaso acceso a la atención sanitaria, a la información sobre los servicios sanitarios y a los servicios de promoción de la salud y prevención;

— otros riesgos en su país de destino;

— las condiciones del alojamiento.

4.5 Los migrantes procedentes de determinadas zonas geográficas tienen más probabilidades de contraer enfermedades transmisibles y contraen con mayor frecuencia enfermedades de larga duración como problemas de salud mental, enfermedades coronarias y respiratorias y diabetes.

4.6 Los migrantes irregulares, incluidas sus familias y, en particular, los niños, tienen problemas de salud más graves que los migrantes legales, lo que puede deberse a los riesgos sanitarios que afrontan para entrar en el país de acogida, a las peores condiciones económicas y sociales y al acceso insuficiente a los servicios.

([7]) United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision (Tendencias en el volumen total de migración según las Naciones Unidas: Revisión de 2003).

([8]) *US Census Bureau (Oficina del Censo de Estados Unidos), IDB — Rank Countries by Population (Clasificar a los países por su población), http://www.census.gov/ipc/www/idbrank.html.*

([9]) *Migration Information Source (Fuente de información sobre migración), http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=336.*

5. **Diferentes tipos de migraciones**

5.1 *Migración voluntaria*

5.1.1 Los factores económicos constituyen la principal motivación para migrar hacia la UE, junto a la voluntad de huir de conflictos o persecuciones. Sin embargo, las personas migran y siguen migrando por diferentes razones. Algunos migran movidos por el deseo de asentarse y empezar una nueva vida, y otros con la intención de ganar lo suficiente para regresar a su país.

5.1.2 Unos migran para trabajar legalmente durante un tiempo, y otros migran de manera informal, encuentran trabajo y permanecen en el país durante un período indeterminado. Ambas situaciones pueden plantear problemas para la sanidad relacionados, con frecuencia, con las políticas nacionales y la actitud social respecto a los migrantes, y, de manera más amplia, con los factores más amplios que determinan la salud, como la educación, el empleo y la vivienda.

5.1.3 La migración circular se reconoce cada vez más como una forma esencial de migración ([10]) y, si se gestiona adecuadamente, puede ayudar a adecuar la oferta y la demanda de mano de obra a nivel internacional, contribuyendo así a una distribución de los recursos más eficaz y al crecimiento económico. Puede constituir una respuesta a la necesidad de la UE de ofrecer una alternativa creíble a la inmigración ilegal.

5.2 *Migración forzada*

5.2.1 Las repercusiones de la migración forzada para la salud son profundas y de gran alcance. Cada año, millones de personas se ven obligadas a abandonar su hogar y su país y se convierten en refugiados bajo la protección de las Naciones Unidas, mientras que millones de personas se ven forzadas a dejar sus hogares y permanecer dentro de sus propias fronteras.

5.2.2 Muchos deben pagar grandes cantidades de dinero para que se les ayude a cruzar las fronteras, lo que les pone en una situación de precariedad. Los migrantes viven con miedo y son presas fáciles para los empleadores. En el caso de las mujeres, las violaciones y la explotación sexual son fenómenos habituales.

5.2.3 El tráfico de seres humanos es un crimen que viola los derechos humanos básicos y destruye vidas. El tráfico de seres humanos se considera una forma moderna de esclavitud y se estima que cada año el número total de personas que viven sometidas a algún tipo de servidumbre forzada (según datos de la OIT) asciende a 12 millones, mientras que se venden más de un millón de personas para la prostitución o el trabajo forzado. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Estados Unidos estima que el 80 % son mujeres y niñas y hasta un 50 % son menores. Los datos sugieren, asimismo, que la mayoría de las personas objeto del tráfico sufren explotación sexual.

5.2.4 El tráfico de seres humano genera unos beneficios considerables para los traficantes. Algunas estimaciones apuntan a 10 000 millones de dólares ([11]) cada año (iii: UNICEF).

([10]) COM(2007) 248 final sobre la migración circular, de 16 de mayo de 2007.

([11]) The New Global Slave Trade (El nuevo comercio internacional de esclavos), Ethan B. Kapstein, de Asuntos Exteriores, noviembre/diciembre de 2006.

5.3 *Viajes internacionales*

5.3.1 La Organización Mundial del Turismo señala que en la última década del siglo XX el turismo internacional representó el 30 % del conjunto de las industrias de servicios y se estima que para 2020 los «viajes» internacionales superarán los 1 550 millones. De esta cantidad, 400 millones serán viajes de larga distancia, realizados a través de zonas de interés ecológico.

5.3.2 Se estima que, cada año, catorce millones de personas viajan de los países industrializados a los trópicos en África, Asia, América Latina y las islas del Pacífico. Un número significativo de estos viajeros regresa con una enfermedad que requiere tratamiento. El problema más frecuente es la diarrea, pero la malaria se ha convertido en una enfermedad corriente en términos de diagnóstico, tratamiento y coste para los países a los que regresan los turistas.

5.3.3 Si no se protegen, los turistas se arriesgan a contraer una infección por el virus de la hepatitis A o enfermedades de transmisión sexual, como el VIH-SIDA.

6. **El impacto de las migraciones en la salud y la sanidad pública**

6.1 *Las políticas*

6.1.1 Muchos países comunitarios tienen políticas que regulan el derecho a entrar en su territorio y que determinan la duración de la estancia y el momento en que las personas deben abandonar el país. Generalmente, estas políticas son más restrictivas que permisivas y complican la migración. Pueden crear un entorno social y económico perjudicial para la salud de los migrantes.

6.1.2 Los enfoques de la salud pública y de la evaluación del estado sanitario varían en función de los países, al igual que el enfoque del acceso a la atención sanitaria y social. Sin embargo, lo que falta es una información completa que permita comparar las prácticas nacionales.

6.2 *Los datos*

6.2.1 Pocos países de la UE recaban habitualmente datos sobre la salud de los migrantes, de manera que resulta difícil disponer de información fiable sobre las experiencias y las necesidades de los migrantes en relación con la salud. En muchos países, los sistemas de registro sanitario no están preparados para clasificar a las personas en función de su estatus de migrante.

6.2.2 Aunque algunos países sí recaban estos datos, otros se centran en la región de origen o en el grupo étnico. Puede no quedar clara la distinción entre los migrantes y los descendientes de éstos. En algunos casos, la descripción de las personas se realiza exclusivamente con arreglo a criterios de origen étnico, y no se hace ninguna distinción, por ejemplo, entre los niños migrantes y los hijos de migrantes.

6.2.3 También hay un número indeterminado de migrantes irregulares y, por tanto, no registrados, que podrían dudar a la hora de solicitar atención sanitaria cuando la necesitan.

6.2.4 Por otra parte, los migrantes podrían ser reacios a facilitar a las autoridades sanitarias información sobre su estatus de migrante en caso de que se pudiera utilizar en su contra. Ello contribuye a la falta de información fiable.

6.2.5 Esta renuencia de los migrantes podría tener sus raíces en motivos culturales y religiosos. Además, las autoridades y los proveedores de servicios sanitarios carecen de los conocimientos adecuados y no están preparados para responder a las necesidades específicas de los migrantes. Todo ello explica por qué no se dispone de información suficiente sobre los migrantes y su estado de salud.

6.3 *Migración y bienestar psicológico*

6.3.1 Tanto para los migrantes legales como para los irregulares, el idioma, la cultura y las políticas plantean unos desafíos que se ven exacerbados por el miedo a lo desconocido (véase Tizon, 1983). También se plantean otros problemas:

— la separación de sus familias, parejas e hijos;

— la explotación por los empleadores;

— la explotación sexual;

— la ansiedad y la nostalgia de su país de origen;

— la falta de integración en las comunidades locales, y

— la alteración de su salud física o mental.

Todos estos factores repercuten en la salud de las personas y las comunidades.

6.4 *Migración y salud mental*

6.4.1 Se ha demostrado ([12]) que algunos grupos de migrantes en Europa registran las mayores tasas de esquizofrenia y suicidio, tasas elevadas de consumo abusivo de drogas y alcohol, y un riesgo elevado de depresión y ansiedad. Los estudios también muestran que estos grupos no tienen un acceso adecuado a la ayuda sanitaria y social.

6.4.2 Entre los factores que inciden en el deterioro de la salud mental de los migrantes están: los cambios en la alimentación, la ayuda familiar y social; la cultura, el idioma y el clima; la hostilidad, el racismo y la xenofobia que manifiesta la población de acogida y, para las personas que huyen de la guerra, las terribles consecuencias de la tortura, la pérdida de familiares y los abusos sexuales.

6.4.3 Los estudios muestran que dos tercios de los refugiados padecen ansiedad o depresión y síntomas de trastorno causado por el estrés postraumático; son frecuentes, por ejemplo, las pesadillas y las crisis de pánico.

6.4.4 El acceso a los cuidados, la ayuda y el respaldo para tratar estos trastornos es muy escaso para los solicitantes de asilo y los migrantes sin documentación, que son los que más necesitan estos servicios.

([12]) M.G. Carta, M. Bernal, M.C. Harday y J.M. Abad: Migración y salud mental en Europa, 2005.

6.5 *Migración y salud física*

6.5.1 Todas las personas tienen un «perfil» sanitario relacionado con el lugar del que proceden y con el entorno social en el que viven. En general, los migrantes por razones económicas tienden a migrar de países pobres a países más ricos, con lo cual parte de ellos tienen perfiles sanitarios vinculados a la pobreza.

6.6 *Enfermedades transmisibles*

6.6.1 El apoyo a los migrantes que padecen VIH/SIDA o tuberculosis es variable y plantea dificultades debidas a la cultura, el idioma y la religión de los migrantes, así como a su estatus jurídico y económico de migrante. Los jóvenes, las mujeres y las niñas tienen un mayor riesgo de contraer el VIH-SIDA.

6.6.2 No existen unas políticas coherentes de evaluación, y la manera de efectuar la evaluación previa a la entrada varía incluso a nivel local. Las respuestas a las evaluaciones locales varían considerablemente. Algunos servicios señalan que más del 50 % de los migrantes no se presentan a las citas de seguimiento, y los proveedores de servicios atribuyen esta situación a la falta de comunicación, al miedo a la autoridad y a que los migrantes no están al tanto de lo que está a su disposición. El CESE tiene conocimiento de que el Comisario Kyprianou ha pedido al Centro Europeo para la prevención y el control de las enfermedades que elabore un plan de acción comunitario para la tuberculosis. Este plan se dará a conocer en otoño de 2007 y recogerá la situación en distintos Estados miembros.

6.6.3 Entre 1995 y 2005 en la UE se ha producido un incremento sostenido de casos de tuberculosis. El último informe epidemiológico del Centro Europeo para la prevención y el control de las enfermedades señala que los «casos de origen extranjero» representan el 30 % del total de los casos declarados en los 25 países (vi: The First European Communicable Disease Epidemiological Report (Primer informe epidemiológico europeo de enfermedades transmisibles), Centro Europeo para la prevención y el control de las enfermedades, 2007), También debe reconocerse que los migrantes suelen residir en zonas en las que las condiciones de vivienda son pésimas y en las que tanto las viviendas como los lugares de trabajo están saturados, lo que aumenta el riesgo de propagación de enfermedades infecciosas. También se registra una proporción elevada de migrantes entre las personas sin hogar.

6.6.4 En lo que respecta al VIH-SIDA, el informe de la UE titulado «*AIDS & Mobility — HIV/AIDS Care and Support for Migrant and Ethnic Minority Communities in Europe*» (SIDA y movilidad — Atención y ayuda a las comunidades de migrantes y minorías étnicas en Europa) (vii: UE — Publicado por K. Clark & G. Broring), presenta informes nacionales sobre:

— las políticas nacionales;

— el acceso a la asistencia sanitaria y social, y

— los servicios de atención y ayuda.

6.6.5 El informe pone de manifiesto que la situación de los migrantes (número de migrantes, origen étnico y epidemiología) y las respuestas que aporta la sociedad varían considerablemente en Europa.

6.6.6 Se teme que los migrantes procedentes de zonas con tasas elevadas de VIH-SIDA puedan traer consigo la enfermedad. De hecho, entre 1997 y 2005, el 47 % de las infecciones de VIH-SIDA de transmisión heterosexual en la UE se diagnosticó en personas procedentes de países con una prevalencia elevada de VIH-SIDA.

6.6.7 En cambio, los migrantes procedentes de países con una escasa prevalencia de VIH-SIDA no parecen estar expuestos a un mayor riesgo (y pueden incluso tener un menor riesgo) que los nacionales del país de acogida.

6.7 *Enfermedades no transmisibles*

6.7.1 Las enfermedades de larga duración, como las enfermedades coronarias, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), el infarto y la diabetes plantean grandes desafíos a los servicios sanitarios en muchas partes del mundo y provocan prácticamente la mitad de los fallecimientos que se producen cada año.

6.7.2 Las enfermedades coronarias son la principal causa de mortalidad y las que mayor impacto tienen en términos de tratamiento, coste y repercusiones para las personas, el personal asistencial y la comunidad. En las comunidades de migrantes, las enfermedades coronarias pueden relacionarse con la predisposición étnica, la dieta y el estrés. En el Reino Unido, los hombres de origen asiático tienen una mayor probabilidad que los demás de contraer una enfermedad coronaria (viii: Baljaran & Raleigh, 1992; McKeigue & Sevak, 1994, BMJ 2003).

Tanto los hombres como las mujeres de origen asiático tienen unas tasas de mortalidad por enfermedad coronaria superiores en un 30-40 % a las de los demás (ix: Balajaran, 1991).

6.7.3 En el Reino Unido, hay datos que sugieren que la incidencia de los infartos entre los migrantes procedentes de la zona del Caribe es dos veces mayor que entre la población «blanca» (x: Stewart 1999). En Suecia, se registra una tasa elevada de obesidad y de enfermedades coronarias entre los inmigrantes finlandeses, lo que se relaciona con la dieta y el consumo de alcohol (xi: Jarhult et al., 1992).

6.8 *Enfermedades hereditarias*

6.8.1 La migración de personas procedentes de diferentes partes del mundo también puede provocar la propagación de las enfermedades genéticas. Por ejemplo, a raíz de las migraciones procedentes de África, el Caribe y las regiones del Mediterráneo, ha aumentado la prevalencia de la anemia falciforme y la talasemia. La anemia falciforme es relativamente corriente en la UE y se estima que en el Reino Unido afecta cada año a 6 000 adultos y entre 75 y 300 bebés (xii: Karmi 1995). También se ha observado una elevada prevalencia de la anemia falciforme entre los migrantes en Portugal (xiii: Carrerio et al., 1996).

6.8.2 La talasemia es una enfermedad hematológica hereditaria de origen mediterráneo que afecta en el Reino Unido a las minorías étnicas originarias de Oriente Próximo y de Chipre y se ha demostrado que podía afectar con frecuencia a las personas originarias de Pakistán, China y Bangladesh.

6.8.3 Estas enfermedades requieren el diagnóstico de un especialista y servicios de asesoramiento que no siempre están disponibles.

6.9 *Enfermedades profesionales*

6.9.1 Los migrantes tienden a ocupar empleos de baja cualificación que han dejado de ser atractivos para la población local. El trabajo en algunos de estos sectores, como la minería, el amianto, la industria química y la industria pesada, conlleva riesgos para la salud. En el sector agrario, la exposición a plaguicidas y otros productos químicos se ha relacionado con una incidencia elevada de depresiones, cefaleas y abortos.

6.9.2 El estrés relacionado con el trabajo afecta con mucha frecuencia a los migrantes con un elevado nivel de estudios, los migrantes cualificados, los que participan en la fuga de cerebros y los migrantes circulares, debido a que trabajan en peores condiciones que los trabajadores del país de acogida (diferencia de derechos, etc.). Sin embargo, no tienen alternativa, por su estatus de dependencia económica ([13]).

6.10 *Accidentes*

6.10.1 Los accidentes profesionales son prácticamente dos veces más frecuentes entre los trabajadores migrantes en Europa (xiv: Bollini & Siem, 1995). En Alemania, se suelen producir muchos accidentes entre los migrantes, sobre todo los que trabajan en industrias en las que los requisitos de salud y seguridad son escasos (xv: Huismann et al., 1997). También en Alemania, los niños inmigrantes de edad comprendida entre los 5 y los 9 años sufren más accidentes de tráfico y otras lesiones que los otros niños de la misma edad (xvi: Korporal & Geiger, 1990). En los Países Bajos, los niños de origen turco o marroquí tienen un mayor riesgo de sufrir accidentes domésticos, incluidas intoxicaciones y quemaduras, así como accidentes de tráfico (xvii: de Jong & Wesenbeek, 1997).

6.11 *Salud reproductora*

6.11.1 La prevalencia de las enfermedades sexualmente transmisibles es mayor entre determinados grupos de migrantes, como los hombres separados. En muchos países de la UE la morbilidad relacionada con el embarazo es más alta entre las mujeres migrantes que entre la población femenina local. Las tasas de aborto tienden a ser más altas entre las mujeres migrantes. En Barcelona, las solicitudes de aborto inducido son dos veces más altas entre las mujeres migrantes que entre las españolas. En Ginebra, un estudio del Centro Internacional para la Migración y la Salud (ICMH) ha mostrado que la tasa de aborto entre las migrantes ilegales era tres veces más alto que entre las mujeres suizas de la misma edad (xviii: Carballo et al., 2004).

([13]) *«Who Cares? Women Health Workers in the Global Labour Market»*, publicado por Kim Van Eyck, PhD, 2005.

6.11.2 En el Reino Unido, los bebés de madres de origen asiático tienden a tener un peso al nacimiento inferior al de otros grupos étnicos, y tienen un mayor riesgo de mortalidad perinatal y postnatal. Las tasas de mortalidad postnatal también son más elevadas entre los bebés de mujeres procedentes del Caribe. En Bélgica y Alemania, se registran unas tasas elevadas de mortalidad perinatal e infantil entre las migrantes marroquíes y turcas. Las mujeres procedentes del África subsahariana y de América Central y Sudamérica tienen bebés con un menor peso al nacimiento y más problemas en el parto.

6.11.3 Los hijos de migrantes se benefician en menor medida de los servicios preventivos, como las vacunas.

6.12 *Factores que obstaculizan un acceso eficaz de los migrantes a los sistemas de atención sanitaria*

6.12.1 A la hora de acceder a los cuidados sanitarios, los migrantes se enfrentan con problemas jurídicos, psicológicos, sociales y económicos. El obstáculo del idioma es obvio, así como el coste de los cuidados, ya que, para los migrantes con una baja renta, una contribución, incluso mínima, supone un obstáculo importante. Los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo que están a la espera de que se tramite su solicitud tropiezan con obstáculos jurídicos en muchos países.

6.12.2 Por otra parte, los servicios de salud pública pocas veces están preparados para responder a los problemas sanitarios específicos de los migrantes, y carecen de la sensibilidad y las cualificaciones necesarias para prestar una atención sanitaria adecuada a unas personas con diferencias significativas en su concepción de la salud y actitudes diferentes respecto a la enfermedad, el dolor y la muerte, así como otras maneras de describir los síntomas, de reaccionar frente a la enfermedad y de comunicarse con los médicos.

6.12.3 Además, la complejidad de los servicios sanitarios de los Estados miembros, extremadamente desarrollados y diferenciados, puede contribuir a complicar la situación.

6.12.4 La prevención de enfermedades y la mejora de la salud no se suelen organizar de manera adecuada para los migrantes. Esta inadecuación no sólo se observa en los exámenes prenatales, sino también en los programas de vacunación y otros sistemas de prevención y detección precoz, incluidas las revisiones médicas. Hasta ahora, los programas de prevención rara vez han adoptado enfoques adaptados a la cultura de los migrantes, para llegar hasta los diferentes grupos de esta población.

6.12.5 El precio elevado de determinados servicios sanitarios y de los medicamentos representa una carga enorme para la mayoría de los migrantes. Este factor puede incitarles a no solicitar un tratamiento suficientemente pronto, a no seguir las medidas del tratamiento que se les ha prescrito o a no tomar los medicamentos recetados. Esta situación provoca un aumento considerable del sufrimiento de estas personas y del coste económico global para la sociedad.

6.13 *Profesionales de la salud*

6.13.1 La creciente tendencia que se registra en la UE y en otros países desarrollados a contratar activamente a profesionales de la salud procedentes de los países pobres constituye otro desafío, que se plantea de manera cada vez más acuciante. Si no se afronta, perjudicará gravemente el desarrollo sanitario en los países de origen que los pierden y contribuirá a la menor sostenibilidad de la formación de los médicos y enfermeros en estos países. El éxodo de profesionales sanitarios cualificados de países con pocos recursos hacia otros más desarrollados supone una pérdida significativa de inversión en la formación de profesionales de la salud ([14]). Deberán hallarse nuevas soluciones para resolver este problema, como, por ejemplo, un fondo de compensación especial, formación y reasentamiento. El ejemplo del Reino Unido e Irlanda, que garantizan que el Servicio Nacional de Sanidad se compromete a recurrir a prácticas de contratación éticas, se reconoce comúnmente como una buena práctica. Los Estados miembros deben asegurarse de que estas prácticas se adopten y se apliquen a las agencias de contratación en el sector sanitario y al sector sanitario privado, así como a los servicios públicos.

6.13.2 Los profesionales de la salud (en particular, las enfermeras y los médicos) desempeñan un papel esencial en el mantenimiento y la mejora de la atención sanitaria prestada a los migrantes. Los Estados miembros deben asegurarse de que los profesionales de la salud puedan responder a las necesidades sanitarias de los migrantes y comprendan los factores culturales, religiosos y de estilo de vida que influyen en los hábitos sanitarios de estos grupos específicos. Esto es necesario para garantizar a los migrantes un acceso adecuado a los servicios sanitarios, en particular desde el punto de vista cultural.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([14]) Kim Van Eyck ed., 2005. Who cares?. UNISON UK: PSI.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el curso del debate (apartado 3 del artículo 54 del Reglamento Interno):

Punto 1.1.8

Suprímase el punto:

~~«*1.1.8 introducir programas nacionales de salud pública en la educación teniendo en cuenta las culturas minoritarias;*»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 44

Votos en contra: 51

Abstenciones: 11

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Eurorregiones»

(2007/C 256/23)

El 17 de enero de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «*Eurorregiones*».

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 21 de junio de 2007 (ponente: Sr. ZUFIAUR).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. **Estado de la cuestión**

1.1 *Definición*

1.1.1 Las eurorregiones son estructuras permanentes de cooperación transfronteriza entre autoridades regionales y locales con vecindad directa situadas a lo largo de fronteras estatales compartidas.

1.1.1.1 Entre sus características ([1]) se incluyen las siguientes:

— Las eurorregiones y estructuras similares no son ni una nueva administración ni un nuevo nivel de gobierno sino que constituyen una plataforma de intercambio y cooperación transfronteriza horizontal entre gobiernos locales y regionales; promueven, así mismo, una mayor cooperación vertical entre las autoridades regionales o locales, los gobiernos estatales y las instituciones europeas.

— Son asociaciones de autoridades locales y regionales situadas a ambos lados de una frontera nacional, a veces con asamblea parlamentaria.

— Son asociaciones transfronterizas con secretariado permanente, equipo técnico y administrativo y recursos propios.

— En unos casos son entidades de Derecho privado, basadas en asociaciones sin ánimo de lucro o de fundaciones de un lado u otro de una frontera de acuerdo con las jurisdicciones nacionales respectivas. En otros, entidades de derecho público, basadas en acuerdos interestatales, que se ocupan, entre otros, de la participación y cooperación de los entes territoriales.

— En muchas ocasiones, las eurorregiones no están definidas solamente por sus límites geográficos o político-administrativos sino que también comparten características económicas, sociales o culturales comunes.

1.1.2 Se utilizan varios términos para designar diferentes eurorregiones: Eurorregio, Eurorregión, Europarregión, Gran Región, Regio, etc.

1.2 *Objetivos*

1.2.1 Las eurorregiones y otras estructuras similares ([2]) tienen como objetivo principal la cooperación transfronteriza, cuyas prioridades son seleccionadas de distinta forma según las particularidades regionales y geográficas. En fases iniciales o en la modalidad de comunidades de trabajo con finalidades muy específicas se sitúan en primer plano la promoción de la comprensión mutua, la construcción de relaciones culturales y el refuerzo de la cooperación económica. Las eurorregiones dotadas de estructuras más integradas y medios financieros propios se fijan objetivos más ambiciosos. Estas tratan todo tipo de cuestiones relacionadas con la cooperación transfronteriza, desde la promoción de intereses comunes en todos los órdenes hasta la realización y administración de programas transfronterizos y proyectos concretos.

1.2.2 Las actividades transfronterizas engloban no sólo el desarrollo socioeconómico y la cooperación cultural, sino también otros ámbitos que presentan un interés general para las poblaciones limítrofes, en particular: asuntos sociales, salud, educación y formación, investigación y desarrollo, gestión de los residuos, protección de la naturaleza y gestión de los paisajes, el turismo y el ocio, las catástrofes naturales, transportes y vías de comunicación.

1.2.3 Las eurorregiones son consideradas un marco idóneo para la ejecución de las políticas europeas de movilidad del trabajo y de cohesión económica, social y territorial, mediante procedimientos cooperativos en las zonas fronterizas que eviten conflictos de competencias.

1.2.4 Las eurorregiones contribuyen a impulsar, desde abajo y desde la vida cotidiana la construcción y la integración de la Unión Europea.

1.2.5 La cooperación a través de las fronteras contribuye, a su vez, a la puesta en marcha de formas de organización y de actuación transfronterizas ante problemáticas comunes, como los comités sindicales interregionales, la colaboración entre organizaciones empresariales y cámaras de comercio, la creación de comités económicos y sociales eurorregionales, etc.

1.2.6 En este sentido, el grupo de estudio encargado de la elaboración de este dictamen tuvo la oportunidad de comprobar en directo esta afirmación, ya que fue invitado por el Comité Económico y Social de la Gran Región ([3]) a una audición en Luxemburgo el 13 de febrero de 2007.

([1]) Características basadas en la «Guía práctica de Cooperación Transfronteriza», 2000, ARFE.

([2]) Cuando hablamos de eurorregiones se supone que también se incluyen otras estructuras similares.

([3]) Saarland, Lorraine, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Région wallone, Communauté française de Belgique, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.

1.3 *Evolución histórica*

1.3.1 El Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, es la organización europea que ha tratado desde hace décadas el tema de las eurorregiones y, en general, el de la cooperación transfronteriza.

1.3.2 Las primeras experiencias de cooperación transfronteriza se desarrollaron a finales de los años cuarenta. El acuerdo de Benelux, establecido en 1948, fue ya una primera iniciativa para superar las líneas divisorias entre fronteras estatales. La Euregio fue creada en 1958 en torno al territorio holandés de Enschede y el alemán de Gronau. Sólo un poco después se promovieron, entonces fuera de la Comunidad Europea, varias experiencias en Escandinavia, incluidas las de Oresund, Calotte del Norte y Kvarken, a través de las fronteras de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

1.3.3 Entre 1975 y 1985 se crearon una serie de comunidades de trabajo (CT) entre regiones de distintos Estados (por ejemplo, la CT del Jura y la CT de los Pirineos), con una capacidad de acción limitada.

1.3.4 La cooperación regional transfronteriza y la creación de eurorregiones se han expandido a partir de 1990 ([4]). Entre los factores que han contribuido a este impulso destacan:

— los avances en la integración europea, especialmente con el establecimiento del mercado único, el euro y la ampliación de la UE;

— la descentralización y regionalización crecientes de los Estados europeos;

— el aumento del trabajo transfronterizo;

— el reconocimiento, aunque limitado, del papel de las regiones en la gobernanza de las instituciones europeas;

— La puesta en marcha de iniciativas comunitarias de cooperación transfronteriza, como Interreg.

1.3.5 Las dos últimas ampliaciones, pasando de 15 a 27 Estados miembros, han conllevado un aumento importante del número y de las características de las regiones fronterizas. Concretamente las regiones fronterizas, a nivel de NUTS II, se han incrementado en 38 y se ha pasado de 7 137 kilómetros a 14 300 kilómetros de fronteras.

1.3.6 El Parlamento Europeo, en una Resolución ([5]) de diciembre de 2005, considera que la cooperación transfronteriza tiene una importancia fundamental para la integración y la cohesión europeas y pide a los Estados miembros y a la Comisión que promuevan y apoyen la utilización de las eurorregiones. La cooperación transfronteriza fue también incluida en el borrador de Tratado Constitucional Europeo (Art. III-220).

([4]) Actualmente existen más de 168 eurorregiones y estructuras similares. Aproximadamente la mitad de las regiones de los Estados miembros de la Unión Europea participa en eurorregiones.

([5]) Resolución del 1.12.2005 del Parlamento Europeo sobre la función de las «eurorregiones» en el desarrollo de la política regional.

1.4 *Formas de cooperación*

1.4.1 La Comisión, a través de la iniciativa comunitaria Interreg III a favor de la cooperación entre regiones, ha identificado tres ámbitos de cooperación:

— **A — Cooperación transfronteriza**

El objetivo de la cooperación transfronteriza es la integración económica y social mediante la aplicación de estrategias comunes de desarrollo e intercambios estructurados entre ambos lados de una frontera.

— **B — Cooperación transnacional**

El objetivo de la cooperación trasnacional entre las autoridades nacionales, regionales y locales es fomentar una mejor integración territorial mediante la formación de grandes grupos de regiones europeas o macrorregiones.

— **C — Cooperación interregional**

El objetivo de la cooperación interregional es incrementar el intercambio de informaciones y experiencias sin que se trate necesariamente de regiones fronterizas.

El caso de las eurorregiones corresponde especialmente al apartado A y de forma creciente también al B.

2. **Contexto comunitario**

2.1 Recientemente varias propuestas comunitarias han mejorado el marco general en el que actúan las eurorregiones. Durante el primer semestre de 2006 varias decisiones importantes, con implicaciones para la cooperación transfronteriza, han sido adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros.

2.2 *Perspectivas financieras*

2.2.1 La Comisión presentó su propuesta inicial sobre la revisión de las Perspectivas Financieras (2007-2013) ([6]) en 2004. En dicha propuesta para una Unión de 27 Estados miembros, la Comisión calculaba el nivel de gasto en un 1,14 % de la RNB para el periodo 2007-2013. En su dictamen ([7]) el CESE, habida cuenta de los importantes retos a los que la Unión Europea debe dar respuesta, se pronunciaba a favor de un aumento de los recursos propios hasta un limite máximo del 1,30 % de la RNB (superando el anterior límite del 1,24 %) El Consejo Europeo de diciembre de 2005 estableció el total de gastos para el periodo 2007-2013 en el 1,045 % de la RNB. Finalmente en abril de 2006 tras la negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo, la propuesta definitiva ha quedado establecida en 864 316 millones de euros es decir el 1,048 % de la RNB.

2.2.2 Este importante recorte ha afectado al esfuerzo consagrado a la cohesión económica y social que pasa del 0,41 % de la RNB en la UE-15 al 0,37 % en la UE-27. Todo ello en un momento en el que el ingreso de los nuevos Estados miembros y otros desafíos, como la globalización, a los que se enfrenta la UE, exigirían mayores y no menores medios.

([6]) COM(2004) 101 final.

([7]) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», DO C 74 de 23.3.2005, p. 32.

2.2.3 En cuanto a la cooperación territorial europea, el nuevo Objetivo 3 prevé 8 720 millones de euros (el 2,44 % del 0,37 % de la RNB previsto para la cohesión) en comparación con los 13 000 millones de euros pedidos por la Comisión en su propuesta inicial. Está claro que hará falta hacer más con menos.

2.2.4 El estímulo financiero a la cooperación transfronteriza por parte de la UE se ha incrementado en relación con el periodo anterior 2000-2006, pero la reducción en relación con las propuestas iniciales de la Comisión Europea hace necesario una mayor cooperación por parte de los entes regionales y locales, y recurrir, en mayor medida, a la cooperación entre el sector público y el privado. Los medios previstos afectan ahora a más zonas fronterizas, especialmente en Europa Central y Oriental, tras la incorporación de los 12 nuevos Estados miembros.

2.3 *Nuevos reglamentos*

2.3.1 Las propuestas de la Comisión, presentadas en julio de 2004, sobre los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013 establecen un objetivo de «convergencia» en lugar del anterior Objetivo 1, un objetivo de «competitividad y empleo» en lugar del anterior Objetivo 2 y crean un nuevo Objetivo 3 «cooperación territorial europea», que da mayor relevancia a la actuación en el ámbito regional transfronterizo.

2.3.2 En particular, este nuevo Objetivo 3 ([8]), basado en la experiencia de la iniciativa comunitaria Interreg, estará dedicado a favorecer la integración equilibrada del territorio de la Unión mediante la cooperación transfronteriza, trasnacional e interregional.

2.3.3 El Comité elaboró los correspondientes dictámenes sobre la reforma de los Fondos Estructurales y de Cohesión en 2005 ([9]). El Consejo y el Parlamento Europeo han aprobado las nuevas propuestas de los reglamentos en 2006 ([10]).

2.4 *Política de cohesión: Orientaciones estratégicas*

2.4.1 La Comunicación de la Comisión ([11]) sobre las directivas estratégicas de cohesión fue aprobada tras la adopción de los diferentes reglamentos relativos a los Fondos Estructurales. Dicha Comunicación confirma la importancia del nuevo Objetivo 3, «Cooperación territorial europea», en su triple vertiente: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

2.4.2 La finalidad del nuevo objetivo de cooperación es promover una mayor integración del territorio de la Unión y reducir el efecto barrera mediante la cooperación transfronteriza y el intercambio de buenas prácticas.

2.4.3 Las directrices estratégicas para la política europea de cohesión pretenden:

a) mejorar el atractivo territorial con vistas al desarrollo de las inversiones;

b) fomentar la innovación e iniciativa empresarial;

c) la creación de empleo. Y, de una forma muy específica, tener en cuenta la dimensión territorial de las políticas de cohesión.

2.4.4 Es sabido que las fronteras nacionales son, con frecuencia, un obstáculo para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto, y pueden limitar su potencial competitivo. Uno de los objetivos principales de la cooperación transfronteriza comunitaria es, por tanto, la eliminación del efecto barrera entre fronteras nacionales y el establecimiento de sinergias para afrontar problemas compartidos mediante soluciones comunes.

2.4.5 Las políticas de cohesión deben centrarse en acciones que aporten valor añadido a las actividades transfronterizas como por ejemplo: aumentar la competitividad transfronteriza mediante innovación e investigación y desarrollo; conectar redes intangibles (servicios) o redes físicas (transportes) para fortalecer la integración transfronteriza como rasgo de la ciudadanía europea; promover la movilidad y la transparencia transfronteriza del mercado de trabajo; gestionar los recursos hídricos y controlar las inundaciones; desarrollar el turismo; favorecer la participación de los actores económicos y sociales; la puesta en valor del patrimonio cultural; mejorar la ordenación del territorio, etcétera.

2.5 *Nueva base jurídica para la cooperación territorial*

2.5.1 Históricamente la ausencia de una base jurídica europea homogénea para la cooperación transfronteriza ha supuesto un freno para el desarrollo de acciones relevantes en dicho ámbito.

2.5.2 La Comisión propuso en 2004 la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT), denominación que en la última propuesta de la Comisión, se modificó, sustituyendo el término «transfronterizo» por «territorial».

2.5.3 El Reglamento adoptado ([12]) el 31 de julio de 2006 reconoce que:

— Habida cuenta de las importantes dificultades que los Estados miembros y, en concreto, las autoridades regionales y locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a legislaciones y procedimientos nacionales diferentes, procede adoptar medidas adecuadas para paliar dichas dificultades.

— Para superar los obstáculos a la cooperación territorial, es preciso instaurar un instrumento de cooperación a escala comunitaria para crear en el territorio de la Comunidad agrupaciones cooperativas dotadas de personalidad jurídica, denominadas «Agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT)».

([8]) COM(2004) 495 final, artículo 6: *Cooperación territorial europea.*
([9]) Dictámenes del CESE sobre las «Disposiciones generales» de los Fondos, el «Fondo de Cohesión» el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional» y «Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza AECT», DO C 255 de 14.10.2005, pp. 76, 79, 88 y 91.
([10]) DO L 210 de 31.7.2006.
([11]) COM(2005) 299 final y COM(2006) 386 final adoptado por el Consejo de Ministros el 5 de octubre de 2006.
([12]) DO L 210 de 31.7.2006.

— Las condiciones de la cooperación territorial deben crearse de acuerdo con el principio de subsidiariedad recogido en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad mencionado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar tales objetivos, puesto que el recurso a la AECT tiene carácter facultativo, de conformidad con el orden constitucional de cada Estado miembro.

3. **Integración económica y cohesión social y territorial**

3.1 *Integración y especialización*

3.1.1 En los grandes Estados tradicionales una gran parte de la actividad económica se ha concentrado en la zona central del país y en muchos casos en su capital y ciudades más importantes. Dentro de cada Estado, se ha producido una cierta especialización económica regional.

3.1.2 La integración europea favorece la creación de nuevos espacios de cooperación como las eurorregiones. Con la integración europea, la especialización regional ya no se desarrolla dentro de cada Estado, sino cada vez más, a escala europea. Las fronteras entre Estados han dejado de ser una barrera infranqueable para los intercambios. Ello favorece el establecimiento de nuevas relaciones entre regiones, a veces con niveles de desarrollo diferentes, de distintos Estados miembros pero con objetivos comunes, en el marco de la creciente especialización en el ámbito europeo.

3.1.3 Tal cooperación se hace particularmente necesaria en lo que se refiere a las actividades de ámbito de actuación reducido y más afectadas por el efecto frontera, como puede ser el caso de las PYME.

3.1.4 En opinión del CESE, las eurorregiones deberían contribuir de manera sustancial a los objetivos de la política de cohesión económica, social y territorial de la UE. En este sentido, la nueva propuesta de política territorial de la Unión Europea tiene como objetivos prioritarios la convergencia y el aumento de la competitividad y del empleo, sobre todo en las regiones menos prósperas y en las que se enfrentan a nuevos desafíos de especialización.

3.2 *Competitividad*

3.2.1 Las eurorregiones favorecen las economías de escala. Básicamente, comportan un aumento del tamaño de los mercados (economías de aglomeración), la complementariedad de factores productivos y mayores incentivos para la inversión. Se suele estimar que ciertas inversiones de innovación y desarrollo pueden tener impacto directo en una distancia de 250-500 kilómetros. Aunque algunas de las eurorregiones superan esta distancia, la media tiene entre 50 y 100 kilómetros de distancia máxima.

3.2.2 Las eurorregiones son fundamentales para alcanzar una masa crítica suficiente en determinadas materias, haciendo posible una serie de inversiones en servicios esenciales que, en ausencia de cooperación transfronteriza, no se podrían llevar a efecto.

3.2.3 Para aumentar la competitividad, la cooperación transfronteriza entre autoridades regionales y locales puede proveer distintos bienes públicos:

— redes de información, comunicación, energía y transporte y otras infraestructuras transfronterizas;

— servicios mancomunados, como escuelas, hospitales, servicios de emergencia;

— instituciones y servicios que favorezcan la actividad económica privada, incluido el desarrollo del comercio, la iniciativa empresarial y la asociación de empresas transfronterizas, la creación de nuevas oportunidades de empleo y la movilidad de los trabajadores.

3.3 *Cohesión: dificultades del trabajo transfronterizo*

3.3.1 La mayor parte de las eurorregiones incluyen regiones con un grado similar de desarrollo. No obstante, existen también eurorregiones que incluyen regiones con distintos niveles de desarrollo. Una de las finalidades de las eurorregiones es promover actividades económicas y de otro tipo que disminuyan las disparidades interregionales. Para ello es fundamental una mayor implicación de los Estados afectados y de la UE.

3.3.2 Las inversiones sociales en materia de servicios básicos en las zonas fronterizas suelen ser, con frecuencia, inferiores en relación con áreas más centrales dentro de cada país. En muchos casos como consecuencia de la menor influencia de aquellas en los centros donde se toman las decisiones. Este hecho conlleva, en no pocas ocasiones, una dotación insuficiente de servicios de calidad, diversificados y rentables, en especial para los sectores más vulnerables de la población (población infantil, inmigrantes, familias con menor poder adquisitivo, discapacitados, enfermos crónicos, etc.).

3.3.3 Las eurorregiones pueden ser de gran valor para desarrollar este tipo de servicios y para que, como consecuencia, estos sectores sociales puedan alcanzar un mayor grado de protección, mediante un enfoque transfronterizo. Además, las eurorregiones pueden contribuir a superar en gran parte las barreras y asimetrías legales, administrativas y financieras que limitan el progreso de sus poblaciones. También contribuyen a la superación de prejuicios históricos, a la elaboración de análisis conjuntos y a la mejor comprensión mutua de sus respectivas diferencias.

3.3.4 Las lagunas jurídicas y la insuficiente armonización en relación con la libre circulación de los trabajadores fronterizos sólo han sido parcialmente resueltas por el acervo comunitario y el Tribunal de Justicia. Debido al número creciente de trabajadores fronterizos esta realidad se ha convertido en un hecho relevante a nivel europeo, sobre todo en el ámbito de la fiscalidad, de la seguridad social y de la asistencia social en los que existen aún definiciones y tratamientos diferentes de conceptos como la noción de residencia, la definición de circunstancias familiares, el reembolso de gastos de salud, la doble imposición y otros tipos de restricciones administrativas ([13]).

([13]) El futuro Observatorio del Empleo del CESE podría realizar un seguimiento sobre la problemática del trabajo fronterizo y transfronterizo en Europa.

4. La cooperación transfronteriza: un valor añadido para la integración europea

4.1 *Superación de las fronteras*

4.1.1 La necesidad de superar los obstáculos para la integración es una experiencia cotidiana para los habitantes de las fronteras. No se trata de modificarlas ni de vulnerar la soberanía de los Estados, sino de permitir una cooperación efectiva en todos los aspectos de la vida a través de las fronteras, mejorando las condiciones de vida y haciendo realidad una Europa de los ciudadanos.

4.1.2 Las fronteras de la UE han superado ampliamente su antiguo papel de barrera, pero aún existen diferencias económicas, socioculturales, administrativas y legales, algo particularmente evidente en las fronteras exteriores de la UE. Por tanto, el objetivo de la cooperación en las zonas transfronterizas es desarrollar estructuras, procedimientos e instrumentos cooperativos que permitan remover los obstáculos administrativos y normativos, conseguir la eliminación de los factores históricos de división, y convertir en factor de movilidad, de desarrollo económico y de progreso social la vecindad. Se trata, en suma, de hacer de las regiones transfronterizas «zonas de prosperidad compartida».

4.2 *Valor añadido*

4.2.1 La cooperación transfronteriza, y su realización estable mediante eurorregiones, no sólo permite prevenir conflictos, responder a catástrofes o superar barreras psicológicas, sino que mejora de forma evidente el desarrollo a ambos lados de las fronteras. Este valor añadido puede materializarse en términos políticos institucionales, económicos, sociales, culturales y de integración europea. La cooperación transfronteriza implica una valiosa contribución a la promoción de la convivencia, la seguridad y la integración europeas. Es una manera muy efectiva de llevar a cabo los principios comunitarios de subsidiariedad, asociación, cohesión económica, social y territorial. Y de apoyar la plena incorporación de nuevos Estados miembros a la UE.

4.2.2 Estas estructuras permanentes de cooperación transfronteriza permiten una implicación activa y sostenida de los ciudadanos y las administraciones, así como de los grupos políticos y sociales de carácter transnacional, aseguran el conocimiento mutuo y permiten una asociación vertical y horizontal a partir de estructuras y competencias nacionales diferentes. Permiten, así mismo, la gestión de programas y proyectos transfronterizos o el manejo conjunto de fondos de distinta procedencia (comunitarios, estatales, propios o de terceras partes). En opinión del CESE, el desarrollo común de este tipo de iniciativas puede ser llevado a cabo con mayor éxito y de una manera más eficaz si la sociedad civil organizada juega un papel principal.

4.2.3 Desde el punto de vista socioeconómico, las estructuras de cooperación transfronteriza permiten movilizar el potencial endógeno de todos los actores (cámaras de comercio, asociaciones, empresas, sindicatos, instituciones sociales y culturales, organizaciones ecologistas o agencias de turismo, entre muchos otros); abrir los mercados laborales y armonizar las calificaciones profesionales; ampliar el desarrollo económico y la creación de empleo mediante actuaciones en otros sectores como las infraestructuras, el transporte, el turismo, el medio ambiente, la educación, la investigación y la cooperación entre las PYME.

4.2.4 En el ámbito sociocultural, el valor añadido de la cooperación transfronteriza radica en la difusión permanente del conocimiento general, difusión entendida como un *continuum* transfronterizo, que puede ser abordada en distintas publicaciones y formatos. Del mismo modo, permite comprometer a una red de entidades que actúan como multiplicadores. Éste sería el caso de los centros educativos, las instituciones para la protección del medio ambiente, las asociaciones culturales, las bibliotecas, los museos, etc. Además, la cooperación transfronteriza fomenta la igualdad de oportunidades y el conocimiento extensivo de la lengua del país vecino, o incluso de los dialectos locales, componentes esenciales del desarrollo regional transfronterizo y requisito previo para la comunicación.

4.2.5 La cooperación transfronteriza así entendida, impulsada por estructuras permanentes como las eurorregiones, añade valor a las medidas nacionales gracias a la adicionalidad de los programas y proyectos transfronterizos, las sinergias movilizadas, la investigación y la innovación conjuntas, la creación de redes dinámicas y estables, el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, los efectos indirectos de la superación de las fronteras y la gestión transfronteriza y eficiente de los recursos disponibles.

4.3 *Obstáculos*

No obstante, subsisten distintas circunstancias que dificultan la cooperación transfronteriza ([14]), entre las que se pueden citar como más evidentes:

— Las limitaciones legales a la actividad transfronteriza de las administraciones regionales y locales impuestas por las legislaciones estatales.

— Las diferencias estructurales y competenciales de los distintos niveles administrativos a cada lado de la frontera.

— La falta de voluntad política, especialmente a nivel estatal, para eliminar restricciones, por ejemplo, mediante regulaciones estatales o tratados bilaterales.

— La ausencia de marcos comunes de fiscalidad y seguridad social, o el reconocimiento de titulaciones académicas y profesionales.

— Las diferencias económicas estructurales a ambos lados de la frontera.

— Las barreras lingüísticas, culturales y psicológicas, entre las que destacan los prejuicios y resistencias históricas entre los pueblos.

4.4 *Principios generales para la cooperación transfronteriza*

4.4.1 Multitud de ejemplos a lo ancho y largo de Europa permiten identificar una serie de principios generales para el éxito de la cooperación transfronteriza:

— La proximidad a los ciudadanos: Los habitantes de las zonas transfronterizas desean la cooperación para superar los problemas a los que se enfrentan o para mejorar sus expectativas de vida.

([14]) Dictamen del CESE «Gestión de los cambios industriales en las regiones transfronterizas tras la ampliación de la Unión Europea» del 21 de abril de 2006 — DO C 185 de 8.8.2006.

— La implicación de los representantes políticos (locales, regionales, estatales y europeos) es esencial para una buena cooperación transfronteriza.

— La subsidiariedad: El nivel local y regional ha demostrado ser el mejor para la realización de la cooperación transfronteriza, aunque se precisa de la alianza con los gobiernos nacionales.

— La asociación: La implicación de todos los actores de ambos lados de la frontera es esencial para el logro de objetivos comunes.

— Las estructuras conjuntas: Dotadas de recursos comunes (instrumentos técnicos, administrativos, financieros y decisorios) son la garantía de una actividad duradera y en constante evolución. Y la garantía para ejercer determinadas competencias, gestionar programas, incluidos los europeos, alcanzar consensos suprafronterizos y evitar egoísmos nacionales.

5. **Hacia una gobernanza cooperativa**

5.1 *Nuevos espacios que exigen nuevas formas de gobernanza*

5.1.1 Las eurorregiones son espacios territoriales que ponen en práctica nuevos modelos de cooperación y de asociación entre los sectores públicos, entre los sectores privados, y entre unos y otros, para la definición de nuevas políticas en red, con mayor participación de todos los actores realmente interesados.

5.1.2 El concepto de gobernanza se puede entender como una forma de gobierno más participativa y horizontal que las formas tradicionales más jerarquizadas y verticales. Esta concepción de gobernanza es especialmente apropiada en el caso de las eurorregiones, pues se trata de dar soluciones comunes a problemas comunes.

5.1.3 Las eurorregiones, a su vez, desempeñan de manera creciente una función subsidiaria pero fundamental en la gobernanza europea de la política de cohesión económica, social y territorial.

5.1.4 El CESE considera, en este sentido, que las eurorregiones y estructuras similares deberían desempeñar una contribución esencial en la profundización del proceso de integración y construcción europea.

5.1.5 A su vez, el establecimiento de las eurorregiones implica la cooperación entre actores institucionales y sociales que a menudo tienen tradiciones y lógicas muy diferentes. No por estar cerca siempre se coopera más. De ahí el importante papel de las instituciones y de las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza horizontal.

5.1.6 La participación de los actores económicos y sociales en la gobernanza de las eurorregiones precisa del establecimiento de marcos institucionales que la hagan efectiva. Se trata de asociar a las organizaciones de la sociedad civil a la formulación y ejecución de las políticas que emanan de los diferentes niveles de cooperación transfronterizos, entre dos o más Estados. La participación de los interlocutores sociales en la Red EURES en los ámbitos transfronterizos es una concreción importante de este principio.

6. **Conclusiones y recomendaciones**

6.1 La aprobación del Reglamento sobre la creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) y la inclusión de un nuevo objetivo sobre cooperación territorial ha propiciado nuevas posibilidades para la actuación de las eurorregiones. De un lado, porque establece un instrumento jurídico comunitario para la cooperación transfronteriza. Y, además, porque abre la posibilidad a los Estados miembros, en sus distintos niveles, de asociarse a la cooperación territorial transfronteriza. En segundo lugar, el paso desde la «cooperación transfronteriza» hacia la «cooperación territorial» implica que las eurorregiones puedan expandir su campo de actuación, más allá de las materias propias de la cooperación en el ámbito local y en entidades próximas, hacia el desarrollo integral de territorios más amplios que comparten sinergias y potencialidades comunes.

6.2 En consecuencia, el CESE entiende que la cooperación territorial promovida por las eurorregiones constituye un elemento esencial para promover la integración europea, reducir la fragmentación económica, social y cultural engendrada por las fronteras nacionales y desarrollar la cohesión económica, social y territorial. A tal efecto, el CESE aboga por que la cooperación territorial transfronteriza sea objeto de una atención particular en el próximo debate sobre la definitiva aprobación del Tratado Constitucional europeo.

6.3 Para que la cooperación territorial europea pueda cumplir las expectativas abiertas por las reformas antes referidas será necesaria, en opinión del CESE, una mayor implicación de los Estados nacionales, y de sus estructuras intermedias, en el desarrollo de las eurorregiones. A tal efecto serían necesarias estrategias estatales para la cooperación territorial en el marco comunitario. Y, en particular, los Estados tendrían que contribuir a la solución de los problemas más inmediatos de sus poblaciones transfronterizas que, habitualmente, tienen que ver con el mercado de trabajo, la sanidad, la asistencia social, la educación y el transporte.

6.4 En opinión del CESE para una mayor eficacia de las actuaciones de cooperación territorial, y en aplicación del principio de subsidiariedad, sería conveniente un incremento de la gestión directa, por parte de las AECT, de los proyectos transfronterizos y, en determinados casos, transnacionales financiados con fondos comunitarios o estatales.

6.5 Convertir las eurorregiones en «zonas de prosperidad compartida» requeriría una mayor implicación del sector privado empresarial (comprendida la economía social) en las iniciativas de desarrollo transfronterizo, teniendo en cuenta a tales efectos la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la vertebración del tejido productivo y la creación de empleo.

6.6 El CESE cree que las eurorregiones, así como las AECT que se establezcan conforme al Reglamento 1082/2006, son una materialización ejemplar de los principios de gobernanza europea que la Comisión enunció en su Libro Blanco de 2001. En este sentido, el CESE considera que la eficacia de las actuaciones y políticas transfronterizas, y de cooperación territorial en general, depende de la consecución de una verdadera «asociación» entre todos los actores territoriales y socioeconómicos afectados. En consecuencia, el CESE demanda que se establezcan fórmulas de participación de las organizaciones representativas de la sociedad civil organizada en los proyectos de cooperación territorial.

6.7 En particular, el CESE opina que la red EURES debería convertirse en un instrumento europeo que ejerza efectivamente un papel central en la intermediación de la demanda y la oferta de trabajo. El ámbito transfronterizo es, en este sentido, un laboratorio fundamental. Es por ello que el CESE lamenta la tendencia, observable en los últimos años, hacia la «renacionalización» de la gestión del EURES y aboga por una gestión realmente transfronteriza de dicha red. Teniendo en cuenta, por añadidura, que EURES, además de su función mediadora en el mercado de trabajo, cumple un papel importante como impulsor del diálogo social en los ámbitos transnacionales más próximos.

6.8 Es notorio que las organizaciones socioeconómicas desempeñan una importante función en la integración europea. En tal sentido, el CESE saluda las experiencias de transnacionalización que suponen los consejos sindicales interregionales, las distintas formas de cooperación y asociación transnacionales de organizaciones empresariales, cámaras de comercio, centros de investigación y universidades o la creación de comités económicos y sociales eurorregionales, entre otras experiencias. Y anima, a la vez que ofrece su posible apoyo, a su consolidación y desarrollo.

6.9 En opinión del CESE, las eurorregiones desempeñan, y pueden desempeñar aún más, un papel importante en las regiones fronterizas con terceros países, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico, como de la seguridad ciudadana y la integración social. Por ello, el CESE solicita que este tipo de organismos y las actuaciones que las mismas pueden llevar a cabo formen parte de las Políticas de Vecindad y de Preadhesión de la UE.

6.10 Habida cuenta de la gran riqueza de experiencias llevadas a cabo por la acción transfronteriza (de las que damos algunos ejemplos en el anexo de este dictamen) y del gran desconocimiento que existe sobre las mismas, incluso entre las propias eurorregiones, el CESE considera que sería muy oportuno que la Comisión elaborara una «Guía de buenas prácticas» en la materia, incluyendo los casos exitosos de cooperación entre el sector público y el privado.

6.11 Siendo evidente que el análisis de una cuestión tan multifacética como la que estamos aquí abordando no puede colmarse en un solo dictamen, el CESE considera conveniente profundizar en esta materia — la cooperación territorial transfronteriza y las estructuras que le dan soporte — mediante otros dictámenes sobre temas de interés común transfronterizo: el mercado de trabajo, el turismo, los polos de desarrollo, etc.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las relaciones UE-América Central»

(2007/C 256/24)

En el Pleno del 17 de enero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema «*Las relaciones UE-América Central*».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de junio de 2007 (ponente: Sr. SOÃRES)

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 12 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 63 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Desde hace varios años, el CESE considera que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina se inscriben en un marco estratégico más amplio, más allá de las relaciones comerciales, y plasman la voluntad de Europa de afirmarse como interlocutor válido en la construcción de un modelo de sociedad basado en el Estado de Derecho, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la paz y la solidaridad entre los pueblos ([1]).

1.2 Por otra parte, desde el punto de vista histórico, las relaciones con América Latina y el Caribe representan mucho más que la sola búsqueda de un socio económico o geoestratégico. Los pueblos latinoamericanos mantienen con Europa desde hace mucho tiempo vínculos culturales, políticos, sociales, lingüísticos y afectivos, e incluso de visión del mundo, que no sólo no pueden ni deben ser olvidados, sino que, por el contrario, han de ser profundamente valorados en el marco del proceso negociador que comienza.

1.3 Una vez iniciadas las negociaciones entre la Unión Europea y los países de América Central para establecer un Acuerdo de Asociación entre estas dos regiones, el CESE insta a que todos los esfuerzos se centren en la posibilidad de llegar rápidamente a un acuerdo satisfactorio para ambas partes, que pueda servir, asimismo, de modelo para actuales o futuras negociaciones con América Latina y el Caribe en lo que respecta a las ventajas recíprocas de una asociación estratégica con la Unión Europea. Ventajas que deben ir mucho más allá del comercio y sentar las bases del progreso económico, social y de desarrollo sostenible de la región dentro del respeto de las normas del Estado de Derecho y de la dignidad de todas las personas.

1.4 El CESE confía en que las negociaciones servirán para que los Gobiernos centroamericanos intensifiquen el diálogo con la sociedad civil organizada de sus países. Un diálogo democrático, transparente, basado en propuestas concretas que sean respetadas por ambas partes. Asimismo, el CESE insta al Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) a que prosiga sus esfuerzos a fin de alcanzar acuerdos lo más consensuados posible que reflejen la posición del conjunto de la sociedad civil centroamericana sobre las negociaciones y permitan los compromisos necesarios para el seguimiento de todo el proceso.

1.5 El CESE recomienda que en las negociaciones se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

1.5.1 La necesidad de fortalecer la sociedad civil organizada centroamericana, en particular mediante el reforzamiento institucional del CC-SICA en su calidad de órgano consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana. La Unión Europea debe contribuir a que se incremente el reconocimiento por parte de sus socios de negociación del papel fundamental que ha desempeñado y debe desempeñar el CC-SICA para una buena integración regional, al mismo tiempo que analiza medidas de apoyo financiero a esta estructura, en consonancia con el objetivo adoptado por la Comisión en el documento de cooperación regional.

1.5.2 La introducción de las cláusulas sociales necesarias a fin de que el Acuerdo de Asociación beneficie al conjunto de la sociedad y sea un factor decisivo para la consolidación de las democracias, para la lucha contra la pobreza, la exclusión social y el desempleo, y para el desarrollo de un modelo económico que no contribuya a incrementar o profundizar las desigualdades. El Acuerdo debe servir, asimismo, para que se refuerce la cohesión social y el respeto a la biodiversidad ambiental (en este sentido el Acuerdo debería contribuir a incluir a los millares de pequeños productores que desean practicar una agricultura más respetuosa con el medio ambiente). Por otra parte, durante la negociación y la posterior aplicación del Acuerdo de Asociación se deberá prestar una atención particular al respeto y pleno cumplimiento por parte de los gobiernos de las Normas Internacionales del Trabajo de la OIT.

1.5.3 La existencia del Sistema Generalizado de Preferencias (SPG), instrumento unilateral de la Unión Europea para apoyar a los países menos desarrollados; por consiguiente, el capítulo comercial del Acuerdo deberá aportar a los países de América Central más ventajas que las previstas en dicho Sistema que, cabe señalar, es ya bastante positivo.

1.5.4 La necesidad de que la sociedad civil organizada reciba una información regular, oportuna y relevante a fin de que pueda dar seguimiento de manera institucional a las negociaciones. Asimismo, se debe incluir la posibilidad de celebrar

([1]) «La cohesión social en América Latina y el Caribe», DO C 110 de 10.4.2004; «Las relaciones UE-México», «Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones», DO C 309 de 16.12.2006.

consultas antes de las rondas de negociación para que se tenga en cuenta el punto de vista de la sociedad civil organizada y de llevar a cabo foros abiertos a una participación más amplia con el objetivo de que toda la sociedad siga de cerca la evolución de las negociaciones. A este respecto, un elemento central de la participación de la sociedad civil debe ser la creación de un Comité Conjunto de Seguimiento de las negociaciones que funcione de forma institucionalizada y pueda seguir todas las negociaciones y servir de puente entre el proceso negociador y la sociedad civil en su conjunto.

1.5.5 Finalmente, para que todos los capítulos del Acuerdo de Asociación UE-América Central cuenten verdaderamente con la participación de la sociedad civil organizada, el CESE recomienda que el Comité Consultivo Conjunto, órgano institucional consultivo compuesto por el CESE y el CC-SICA y previsto en el artículo 52.4 del acuerdo político entre las dos regiones, entre en funcionamiento inmediatamente después de la firma del acuerdo con el cometido de realizar el seguimiento del Acuerdo.

2. **Introducción**

2.1 En general, las relaciones entre la Unión Europea y América Central no han sido muy intensas hasta la fecha, y ello a pesar de que la Unión Europea contribuyó de forma decisiva al proceso de pacificación y democratización de la región y puso en marcha un proceso de diálogo interministerial, que incluso hoy en día sigue siendo un referente en la región: el diálogo ministerial de San José en 1984.

2.2 En 2003 la UE y América Central firmaron un acuerdo para consolidar el diálogo político y la cooperación. Más recientemente, en la Cuarta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, celebrada en mayo de 2006, se reiteró la voluntad de progresar hacia un Acuerdo de Asociación lo más rápidamente posible ([2]).

2.3 En abril de 2006, en la Declaración de Viena adoptada en el Cuarto Encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea-América Latina y Caribe se afirma que los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina y el Caribe no deben limitarse a los aspectos comerciales y económicos, sino que también deberían profundizar en los contenidos políticos, culturales y sociales a fin de que ello redunde en un mayor grado de cohesión social.

2.4 Por otra parte, en el protocolo de cooperación firmado entre el CESE y el CC-SICA se establecen las líneas directrices de la acción de las dos instituciones: fomentar la inclusión de la dimensión social en el futuro Acuerdo de Asociación entra la UE y el SICA y respaldar la iniciativa de impulsar la propuesta de establecer un Comité Consultivo Conjunto de la sociedad civil organizada de las dos regiones en el marco institucional del futuro Acuerdo de Asociación. La posibilidad de alcanzar un buen Acuerdo de Asociación depende, en gran medida, de que la sociedad civil organizada de ambas regiones pueda acompañar efectivamente las negociaciones y tenga la capacidad de informar al conjunto de la sociedad sobre los progresos, las dificultades y los éxitos.

3. **Una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Central**

3.1 En la actualidad las relaciones entre la Unión Europea y América Central se desarrollan en el marco del diálogo político y la cooperación y en el marco de las relaciones comerciales a través del Sistema de Preferencias Generalizadas que la UE puso en marcha en los años setenta y que, hoy en día, se completa con un sistema especial de incentivo al desarrollo sostenible y la buena gobernanza, incluida la lucha contra el narcotráfico (SPG+).

3.2 Con un 12 % del comercio global, la UE es el segundo socio comercial de América Central, después de los Estados Unidos, cuya cuota asciende al 46 %. En términos de cooperación y ayuda al desarrollo, la UE es el mayor donante en América Central: su presupuesto para el período 2002-2006 ascendió a 563,2 millones de euros, a los que deben añadirse los 74,5 millones de euros que se asignaron en el marco del Memorándum de Entendimiento firmado entre la Comisión y la Secretaría General del SICA; a esto hay que sumar otros 279 millones de euros de ayuda tras los desastres que afectaron a la región, en especial el huracán Mitch y el terremoto que posteriormente devastó El Salvador. Para el período 2007-2013, la UE ha prometido elevar el importe de la ayuda al desarrollo a 840 millones de euros. El volumen de las inversiones directas europeas destinadas a América Central también va en aumento.

3.3 No obstante, las relaciones entre la Unión Europea y América Central van mucho más allá del comercio y la cooperación y se fundamentan en una visión estratégica más amplia que engloba ámbitos tan delicados en la actualidad como la seguridad y la lucha contra el terrorismo, la protección del medio ambiente y la creación de un modelo de desarrollo sostenible, el fenómeno migratorio y la necesidad de controlarlo en beneficio tanto de los países receptores como de los países exportadores de mano de obra y la instauración de un nuevo orden económico mundial basado en las buenas prácticas gubernamentales que respeten los derechos humanos, económicos y sociales.

3.4 La decisión adoptada en Viena, en mayo de 2006, de iniciar negociaciones con América Central a fin de establecer un Acuerdo de Asociación con esta región constituye por sí misma un reto y una oportunidad que no deben desperdiciarse.

3.5 Habida cuenta de que la estrategia europea para la firma de acuerdos de asociación se basa en el diálogo interregional, es importante examinar cuál es el estado actual de la integración de la región centroamericana.

3.5.1 La integración centroamericana es un proyecto antiguo, que hunde sus raíces en la independencia de los países de esta región. Con el Protocolo de Tegucigalpa (1991) y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1993, este proyecto tomó un nuevo impulso.

([2]) La Declaración Final de la Cumbre de Viena en su punto 31 dice: «Recordando el objetivo estratégico común de la Declaración de Guadalajara y teniendo en cuenta el buen resultado del ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica regional llevado a cabo con Centroamérica, celebramos la decisión tomada por la Unión Europea y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio».

3.5.2 Pese a la existencia de un consenso mayoritario en torno a la integración regional, la realidad es que los avances no han sido muy significativos; ello se explica tanto por las dificultades para concretar en la práctica las decisiones adoptadas a nivel político como por las importantes debilidades económicas, o incluso por la falta de solidaridad regional. No obstante, puede decirse que a partir de 2002 la integración parece discurrir por una senda más firme ([3]).

3.5.3 No obstante, la fragilidad de las instituciones regionales que impiden la toma de decisiones a nivel supranacional, la diferencia de desarrollo de las economías de los países que componen la región, así como la ausencia casi total de participación de los diferentes sectores sociales en la toma de decisiones y la escasa concienciación sobre los beneficios de la integración regional son factores que dificultan un avance más decisivo en el proceso de integración.

3.5.4 Con todo, a pesar de las dificultades, existen algunos factores que infunden cierto optimismo en el proceso de integración regional, como la tradición y la cultura que une a los diversos países, la existencia de un marco jurídico e institucional relativamente estable y comprometido, así como la necesidad sentida y puesta de manifiesto de reformar determinadas instituciones (por ejemplo, el PARLACEN ([4])) a fin de poder aumentar la eficiencia de las estrategias de aplicación de las políticas regionales. Asimismo, una mayor concienciación y una mayor intervención de la sociedad civil constituyen un factor de optimismo y de confianza.

3.5.5 En los recientes encuentros de la Comisión Mixta UE-América Central, celebrados en abril de 2007, los gobiernos centroamericanos se comprometieron a presentar un marco legislativo que desemboque en la realización de la Unión Aduanera Centroamericana, junto con un calendario de aplicación hasta el final de las negociaciones del Acuerdo de Asociación, lo que constituye un paso importante y decisivo hacia la integración centroamericana y abre la posibilidad de que se llegue a un acuerdo entre las dos regiones.

3.6 El proceso de negociación que ahora se inicia constituye una oportunidad extraordinaria para sacar partido de las mutuas ventajas en ámbitos diversos que puede y debe ser aprovechada. Como ejemplo, puede hacerse referencia a los aspectos siguientes:

3.6.1 El desarrollo y el fortalecimiento de la unión aduanera y la eliminación de las barreras económicas y arancelarias entre los países de la región, política que apoya la Unión Europea, puede ser una gran contribución para que América Central sea capaz de complementar sus economías al tiempo que refuerza su competitividad ante sus socios comerciales actuales y futuros. Por otro lado, facilitará las posibles inversiones europeas en la región e incluso la realización de la cooperación para el desarrollo;

3.6.2 Una cohesión social mayor y más armoniosa contribuirá a fortalecer las jóvenes democracias centroamericanas y a reducir las posibilidades de conflicto, al tiempo que incrementará la seguridad jurídica y facilitará que el intercambio entre las dos regiones se base en normas claras, decididas de mutuo acuerdo y respetadas. Como demuestran sucesivos estudios llevados a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, el desarrollo político, económico y social de los países depende, en buena parte, del nivel de cohesión social que logren alcanzar. De ahí la necesidad de que la sociedad civil organizada participe en todo el proceso de negociación;

3.6.3 Otra área de interés para las dos regiones es la búsqueda de soluciones para prevenir los desastres naturales, reduciendo de este modo la vulnerabilidad de los países de América Central. Se trata de una región muy expuesta a este tipo de fenómenos, con su consiguiente coste en vidas humanas y deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de millones de personas. Las negociaciones deberían tener en cuenta esta cuestión para elaborar medidas de prevención y de actuación destinadas a gestionar este tipo de catástrofes. Al mismo tiempo, estas medidas facilitarían las tareas de ayuda en casos de emergencia y reducirían los costes de la intervención internacional solidaria;

3.6.4 Finalmente, y sin pretender agotar el tema, es importante hacer referencia a la coincidencia de intereses entre la Unión Europea y América Central por lo que respecta a la urgencia de proteger el medio ambiente y la diversidad biológica mediante políticas, programas y acciones concretas. Si las negociaciones fomentan la explotación racional de los recursos naturales, el rechazo a la utilización de métodos y productos agresivos con la naturaleza, el respeto de los derechos laborales y sindicales de los trabajadores agrícolas y el reconocimiento de la existencia de reservas naturales que deben ser protegidas, el Acuerdo de Asociación habrá prestado una contribución válida muy importante no sólo para las dos regiones, sino también para diseñar un modelo de asociación de nuevo cuño que sirva de ejemplo para otras negociaciones.

4. La situación política, económica y social de América Central

4.1 Los países de América Central se hallan entre los más pobres de América Latina y presentan graves problemas de desarrollo económico y una gran vulnerabilidad social, lo que pone en peligro la cohesión social de cada país y de la región en su conjunto. El elevado índice de pobreza y una distribución muy desigual de la riqueza contribuyen a esta vulnerabilidad.

4.2 Dado que se trata de una región inmersa en procesos democráticos recientes, que ha sufrido dictaduras y prolongados conflictos armados que han dejado secuelas profundas (con la única excepción de Costa Rica), es posible identificar de manera concisa algunos de los obstáculos más importantes para su desarrollo:

a) la todavía frágil situación democrática, caracterizada por una protección insuficiente de las libertades fundamentales, la persistencia de la impunidad y la corrupción, la falta de transparencia en las decisiones económicas y políticas y en la gestión pública, entre otras cosas;

([3]) Las exportaciones entre los países de la región centroamericana aumentaron en un 60 % entre 1995 y 2002. «Informe Centroamericano 2004» — Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

([4]) Parlamento Centroamericano.

b) la debilidad económica debida, sobre todo, a la falta de competitividad de los diferentes países y a su vulnerabilidad ante los cambios que se producen en los mercados internacionales;

c) la débil cohesión social, que se explica, sobre todo, por los elevados índices de pobreza y una distribución deficiente de la riqueza, que no permite que las capas más desfavorecidas de la sociedad se beneficien del crecimiento económico, lo que da lugar al surgimiento de alternativas de supervivencia como la emigración, y, en otro orden de cosas, la violencia social;

d) las múltiples vulnerabilidades del medio ambiente, debidas tanto a los fenómenos naturales a los que está expuesta la región (terremotos, inundaciones, sequías prolongadas) como a la explotación irracional de sus recursos naturales. Según el PNUD, los factores que aumentan la fragilidad del medio ambiente en América Central son, entre otros, el proceso de urbanización desordenado y poco planificado, la sobreexplotación de los recursos hídricos, la utilización excesiva de plaguicidas en la agricultura y la deforestación.

4.3 En el plano económico, la región centroamericana registró cierto crecimiento económico que, sin embargo, es insuficiente para hacer frente a los desafíos sociales que debe afrontar. En los últimos años la tasa media anual de crecimiento regional se ha situado entre el 3,2 % y el 3,5 %. No obstante, la falta de competitividad de las economías centroamericanas, con la excepción relativa de Costa Rica y El Salvador, sitúa a los países de esta región en lugares modestos en la clasificación de competitividad efectuada por el *World Economic Forum* para 2006 — puesto 53º (Costa Rica), 61º (El Salvador), 75º (Guatemala), 93º (Honduras) y 95º (Nicaragua), en una muestra de 125 países.

4.4 En el ámbito social es importante señalar que la sociedad centroamericana es muy compleja y diversa, que incluye comunidades indígenas y una importante comunidad de afrodescendientes que, en general, han sido olvidadas, cuando no marginadas.

4.5 Las comunidades indígenas se asocian, por lo general, con las zonas rurales pobres y se olvida el importante fenómeno de emigración hacia las ciudades debido al deterioro cada vez mayor de las economías rurales, lo que ha dado como resultado un crecimiento del cinturón de pobreza de las grandes ciudades.

4.6 Los afrodescendientes, que se encuentran diseminados por todos los países (con excepción de El Salvador), no han recibido la debida atención política y social y son víctimas de fenómenos de discriminación racial, laboral y social.

4.7 La desigualdad entre hombres y mujeres que ponen de manifiesto todos los indicadores socio-económicos es un fenómeno que por su amplitud no puede ignorarse. Ya sea por el desempleo o el empleo precario, por la calidad del empleo, el salario recibido o por la tasa de abandono escolar que afecta, sobre todo, a las niñas, la situación sumamente discriminatoria de las mujeres en la sociedad centroamericana es casi dramática, sobre todo si se tiene en cuenta que, por diversas razones, un porcentaje elevado son cabezas de familia.

4.8 La falta de datos estadísticos actualizados, fiables y comparables sobre la situación de las jóvenes y las mujeres parece poner de manifiesto la escasa atención que se presta a esta cuestión, a pesar de que los gobiernos de la región han firmado y ratificado convenios internacionales como los convenios de la OIT al respecto o el Convenio de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La situación de violencia contra las mujeres (en sus diferentes versiones, desde la violencia doméstica hasta la violencia en el trabajo) sigue siendo muy preocupante, pese a los esfuerzos realizados por los movimientos de mujeres.

4.9 Toda esta situación de pobreza que, con excepción de Costa Rica, afecta casi a la mitad o más de la población, el porcentaje del trabajo informal que se sitúa en torno a un 40 %, unos presupuestos para gastos sociales como la salud y la educación claramente insuficientes, y el desempleo son fenómenos característicos de esta región que es importante tener en mente para poder hacerse una idea de los problemas de cohesión social que existen en ella.

4.10 Es también importante subrayar la ausencia generalizada de una política de respeto de los derechos humanos. En particular, cabe destacar las violaciones de los derechos laborales y sindicales aunque varios países centroamericanos han ratificado gran número de convenios de la OIT, factor que no hace sino aumentar la responsabilidad de los gobiernos por lo que respecta a su cumplimiento. Ejercer los derechos cívicos y sindicales en la región puede significar, en muchos casos, un enorme coste personal que puede llegar incluso hasta la pérdida de la propia vida.

5. Criterios que deben tenerse en cuenta en un Acuerdo de Asociación UE/América Central

5.1 Al abordar la materialización del futuro Acuerdo de Asociación es importante dejar claros algunos criterios que habrá que tener en cuenta y que, a juicio del CESE, deben constituir elementos fundamentales no sólo para que este Acuerdo sea un éxito, sino como parte de una estrategia más general para el conjunto de América Latina.

5.2 *Asimetrías*. Uno de los primeros elementos que debe tenerse en cuenta son las enormes asimetrías que existen en múltiples aspectos entre las dos regiones: extensión geográfica, población, PIB, relaciones comerciales y desarrollo socioeconómico.

5.2.1 La existencia de asimetrías tan importantes entre las dos regiones hace obligatoria la aplicación de medidas compensatorias que garanticen el éxito del Acuerdo de Asociación, a fin de que éste contribuya a que las políticas comerciales y de cooperación sean coherentes y no divergentes en sus objetivos.

5.3 *Fomento de la cohesión social*. Éste deberá ser uno de los criterios centrales del futuro Acuerdo, no sólo porque la cohesión social es un elemento estratégico de la actuación de la Unión Europea en su relación con terceros países, sino porque es la clave del desarrollo de la región centroamericana, que tiene que hacer frente a enormes problemas de pobreza y exclusión social.

5.3.1 Para ello, es necesario que se adopten las medidas necesarias y suficientes, entre otras cosas, en el ámbito del desarrollo de políticas sociales como la educación, la salud y la seguridad social, así como en los aspectos relativos a la fiscalidad, de modo que toda la sociedad en su conjunto pueda beneficiarse del desarrollo económico y de las oportunidades a las que pueda dar lugar el Acuerdo de Asociación.

5.4 *Fortalecimiento de la democracia y las instituciones*. En una sociedad tan diversa y tan castigada por la pobreza, largas dictaduras y guerras civiles como la de América Central, es esencial que el Acuerdo sea una oportunidad para reforzar la democracia, en especial la democracia participativa, y las instituciones que intervienen en ella.

5.4.1 Instituciones tan diferentes como las que luchan por la defensa de los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas o los afrodescendientes, los derechos de las mujeres, los trabajadores o la defensa del medio ambiente están pidiendo una mayor participación en los procesos de toma de decisiones políticas, económicas y sociales, a pesar de las dificultades a las que deben hacer frente para ser escuchadas como socias de pleno derecho. Es fundamental que el Acuerdo sea un factor que estimule el reconocimiento de esta intervención.

5.4.2 En el caso concreto del CC-SICA, el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, órgano consultivo consagrado en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, debe reconocerse y apoyarse su papel de representante de la sociedad civil organizada y concedérsele los medios logísticos y presupuestarios necesarios para cumplir su misión.

5.4.3 El CESE reconoce en el CC-SICA a su socio institucional y en abril de 2006 ha celebrado con él un acuerdo basado en el compromiso común a favor de la defensa de los principios de la democracia, los derechos humanos y los derechos económicos y sociales, así como la voluntad de participación en el proceso de diálogo y de creación de vínculos económicos y de cooperación más estrechos entre la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana.

5.5 *Refuerzo de la integración regional*. La integración regional no debe ser planteada sólo como una exigencia europea con vistas a la conclusión de un acuerdo comercial, sino también como una oportunidad para que los países de América Central afronten sus debilidades económicas y aprovechen las sinergias que pueden derivarse de ella.

5.5.1 No obstante, no se puede tener una visión maximalista de esta cuestión. La integración regional es un proceso que requiere tiempo y exige apoyos y un esfuerzo continuo. En este sentido, el Acuerdo deberá prever un conjunto de mecanismos (entre otros, el establecimiento de fondos de compensación aduanera y de cohesión económica y social) que estimulen, apoyen y faciliten el proceso integrador de la región centroamericana.

5.6 *Otorgar una dimensión social al Acuerdo de Asociación*. El Acuerdo de Asociación se basa en tres pilares profundamente relacionados (político, comercial y de cooperación), y todos son importantes, por lo que en las negociaciones no debe sobrevalorarse el que se considere más complejo y difícil.

5.6.1 En el plano político, el Acuerdo de Asociación deberá adoptar medidas concretas de apoyo a la buena gobernanza, contener una dimensión social destinada a lograr una mayor cohesión social, incluir cláusulas que tengan en cuenta el papel de las mujeres y la defensa de los derechos humanos, laborales y medioambientales, y los derechos de los indígenas y los afrodescendientes.

5.6.2 El Acuerdo deberá abordar, asimismo, la situación de la emigración de América Central, cuyas consecuencias para el desarrollo de los países de la región pueden ser contradictorias (remesas de dinero/fuga de cerebros y de trabajadores en activo). Este planteamiento también deberá tener en cuenta el respeto debido a la dignidad y a los derechos de los inmigrantes que viven y trabajan en la Unión Europea.

5.6.3 En el plano de la cooperación, el Acuerdo deberá prever la continuación, e incluso el refuerzo, de las ayudas comunitarias al desarrollo de la región y la superación de sus debilidades políticas, económicas, sociales y ambientales. A juicio del CESE, puede y debe incluir el apoyo a instituciones especializadas en determinados temas como la OIT, la UNESCO o la OMS a fin de que analicen la evolución de los aspectos más delicados.

5.6.4 Además, para responder a las expectativas de los países de la región centroamericana, que ya tienen experiencia con otros acuerdos internacionales (en particular con el CAFTA firmado con los Estados Unidos de América), Europa debe demostrar que este Acuerdo persigue objetivos más amplios y que son conformes con una visión global de la sociedad inspirada en los principios fundadores de la propia UE, incluido un modelo económico que puede llevar a un desarrollo sostenible de la región.

6. **Recomendaciones del CESE**

Habida cuenta de lo expuesto en los puntos anteriores, el CESE formula las siguientes recomendaciones:

6.1 El Acuerdo de Asociación entre la UE y los países de América Central debe constituir una prioridad política de la Unión por el valor estratégico que puede representar para la actuación regional bilateral de la UE con otros socios de América Latina;

6.2 Dicho acuerdo debe contemplar, en igualdad de condiciones, todos sus elementos: políticos, comerciales y de cooperación;

6.3 Deberá tenerse en cuenta que entre los socios de la negociación se hallan los países más pobres de América Latina y que las enormes asimetrías entre las dos regiones obligan a reforzar los programas de cooperación a fin de evitar las repercusiones negativas que pudieran producirse y lograr una apertura comercial coherente con esta posición;

6.4 Deberá incluir medidas que aumenten la competitividad de las empresas y garanticen la estabilidad jurídica para las inversiones; deberá prever la introducción de instrumentos de compensación de las dificultades naturales que se derivarán de la creación del mercado único centroamericano debido a las asimetrías existentes en las economías de la propia región;

6.5 El Acuerdo deberá contribuir de modo decisivo a reforzar la cohesión social en la región a fin de que los beneficios sean visibles para todos y no sólo para algunos sectores ya de por sí beneficiados;

6.6 Deberá contener una dimensión sociolaboral que, sobre todo, sea conforme al respeto de las normas de la OIT. El Acuerdo de Asociación debe impulsar el cumplimiento por las Partes contratantes de los principios y valores expresados en la Constitución de la OIT y sus instrumentos principales en materia social, como la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1977, enmendada en 2000), y la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles (1970);

6.7 Deberá incluir una clara dimensión social que se manifieste no sólo en la importancia concedida a las cuestiones laborales, sino también en el respeto del medio ambiente y el compromiso para lograr el progreso global de la región y sus pueblos;

6.8 Deberá prestarse atención a los sectores más vulnerables de la población, como las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes;

6.9 Deberá prever los mecanismos necesarios para que la participación de la sociedad civil sea efectiva desde el inicio de las negociaciones hasta la aplicación del Acuerdo;

6.10 En este sentido deberán reforzarse los apoyos a los organismos de consulta de la sociedad civil organizada, muy en particular el CC-SICA, órgano institucional del proceso de integración de la región centroamericana, a fin de que puedan contar con los medios humanos, logísticos y financieros necesarios para cumplir su misión;

6.11 Deberá también constituirse de inmediato el Comité Conjunto de Seguimiento de las negociaciones, formado por miembros del CESE y del CC-SICA, al que se podrán unir, de común acuerdo entre las partes, otras organizaciones que se consideren necesarias y relevantes para analizar el proceso de las negociaciones;

6.12 Finalmente, deberán iniciarse las consultas entre el CC-SICA y el CESE sobre la composición, funciones y modalidades de actuación del futuro Comité Consultivo Conjunto, órgano institucional consultivo del futuro Acuerdo de Asociación.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Fomento del espíritu empresarial de las mujeres en la región euromediterránea»

(2007/C 256/25)

El 17 de enero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema *«Fomento del espíritu empresarial de las mujeres en la región euromediterránea»*.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de junio de 2007 (ponente: Sra. ATTARD).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio (sesión del 12 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Recomendaciones y conclusiones**

1.1 El CESE acoge con satisfacción el compromiso total de la Unión Europea y los países del Mediterráneo con la Asociación Euromediterránea. Como se señala en el Programa de trabajo quinquenal de la Comisión Europea, apoya en particular los proyectos dirigidos a desarrollar acciones para promover la emancipación de las mujeres. A tal fin propone que se asignen fondos específicos a la financiación de proyectos de los países de la región euromediterránea que pongan en marcha acciones positivas encaminadas a mejorar, concretamente, el estatus jurídico de la mujer ([1]).

1.2 El CESE pide que los mecanismos de revisión de las conclusiones de la primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre el tema «Reforzar la posición de la mujer en la sociedad» sirvan para garantizar un estrecho seguimiento y evaluación del desarrollo del espíritu empresarial de las mujeres y que se tomen las medidas necesarias para fomentarlo.

1.3 El CESE pide que, en el marco de la política europea de vecindad (PEV), se incluyan en los Planes de acción nacionales medidas específicas y objetivos en relación con el fomento del espíritu empresarial de las mujeres.

1.4 El CESE recomienda que se asignen más fondos de la PEV al desarrollo del espíritu empresarial de las mujeres y a la asistencia técnica a nuevas empresas creadas por mujeres.

1.5 El CESE acoge con satisfacción las iniciativas de la DG Empresa e Industria y de la DG EuropeAid ([2]) dirigidas a los empresarios de Europa y a los países socios mediterráneos. Pide a los socios euromediterráneos que tomen medidas similares y que se centren en las necesidades de esta región a través de unos planes de acción negociados con los países socios mediterráneos.

1.6 El CESE valora positivamente la creación del Comité *ad hoc* sobre los derechos de la mujer en la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (APEM). Insta a este comité a proponer políticas que refuercen las actividades empresariales que actualmente desarrollan las mujeres y que promueva iniciativas sostenibles y progresistas para responder a la competencia global.

1.7 El CESE recomienda pensar especialmente en las mujeres a la hora de aplicar la Carta Euromediterránea de la Empresa ([3]).

1.8 Es preciso hacer un esfuerzo para garantizar el equilibrio entre el número de hombres y de mujeres jóvenes que se beneficien de los programas euromediterráneos dirigidos a los jóvenes, tanto por el número de participantes como por el de responsables.

1.9 El CESE recibe con satisfacción la iniciativa de la Plataforma euromediterránea de la juventud de crear una red euromediterránea de grupos de jóvenes para tratar las cuestiones de género ([4]), así como la red euromediterránea para jóvenes empresarios ([5]).

1.10 El CESE considera que la cooperación interministerial y la participación de otras partes interesadas — representantes de instituciones financieras y organismos de aplicación, representantes de las comunidades empresariales, expertos y donantes — en el intercambio de puntos de vista sobre los temas prioritarios, e igualmente la facilitación de la transmisión de empresas existentes a mujeres, ofrecerán un resultado más eficaz en cuanto a la promoción del espíritu empresarial entre las mujeres.

1.11 El CESE aboga por el reforzamiento de las ONG y las organizaciones socioprofesionales activas en la promoción de la actividad económica de las mujeres a través de asociaciones de carácter público y privado.

1.12 El CESE solicita a los socios euromediterráneos que organicen una conferencia sobre la mujer empresaria en la región euromediterránea para abordar las cuestiones afines y formular propuestas sobre la contribución de las mujeres a los desafíos globales en esta región.

([1]) http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_en.pdf.
([2]) http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm.
([3]) http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/ind_coop_programmes/med/doc/f1949_en.pdf.
([4]) http://www.cesie.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=85.
([5]) REX/222, Ayuda a los jóvenes en los países socios mediterráneos (documento informativo); CESE 642/2006.

1.13 El CESE reafirma su convicción de que el fomento del espíritu empresarial de las mujeres en la región euromediterránea desempeña un importante papel a la hora de crear una economía activa y dinámica orientada hacia la globalización.

1.14 El CESE considera que el reforzamiento del entorno empresarial para las mujeres es un requisito previo para lograr un mayor acceso a los mercados, tanto dentro de la región como con los países de la UE.

1.15 El CESE recomienda que, al abordar los retos futuros a los que se enfrentan las empresarias, se investiguen más a fondo las necesidades concretas en cada país.

1.16 El CESE recuerda que existen diversos observatorios, como el GEM, el PNUD, el Banco Mundial, que se ocupan del espíritu empresarial en la región euromediterránea, pero recomienda crear una plataforma para transmitir mejor las conclusiones a los responsables políticos, así como para recabar y difundir material a microempresas y pequeñas y medianas empresas de la región euromediterránea. La plataforma podría centrarse especialmente en:

a) aquellos ámbitos donde las empresarias afrontan dificultades específicas;

b) el fomento y el desarrollo de programas destinados a la mujer empresaria;

c) el desarrollo de mecanismos relativos a la situación jurídica y la protección social de los coempresarios y cónyuges que presten su ayuda;

d) acciones para reforzar la seguridad social y el estatus jurídico de mujeres que creen sus propios negocios.

1.17 En el campo de la tecnología de la información y la comunicación, el Comité recomienda:

— otorgar prioridad al fomento de las inversiones en infraestructuras y estrategias para mejorar el acceso a las nuevas TIC;

— facilitar el acceso a los centros de TIC y a la formación a las mujeres que creen una empresa, para facilitar las actividades de mercado. Para acercar los productos al consumidor a través de los canales de distribución apropiados, las TIC podrían ser un vehículo para una mejor comercialización;

— alentar la participación de la mujer en la política, así como en el desarrollo y el diseño de las TIC, entablando un diálogo con las empresas de este sector y otras partes interesadas para abrir caminos a la cooperación y la acción conjunta.

El CESE insta encarecidamente al Foro Universitario Permanente Euromediterráneo ([6]), creado en Tampere, a que dé prioridad a la dimensión de género de sus iniciativas, particularmente en el ámbito del espíritu empresarial.

([6]) http://www.medainstitute.fi/?navi=360&lang=2.

1.18 El CESE recomienda que se preste especial atención a la influencia de los medios de comunicación, sobre todo la televisión, en el espíritu empresarial y las mujeres.

2. Recomendaciones de mecanismos específicos para fomentar el espíritu empresarial de las mujeres en la región euromediterránea

2.1 Es necesario introducir políticas y programas específicos para que las mujeres puedan aportar una mayor contribución al crecimiento y el desarrollo. Algunas de estas políticas podrían establecerse en un Plan de Acción, con plazos y procedimientos de evaluación claros, y deberían incluir los siguientes elementos:

1. Mecanismos para la adquisición de capacidad y planes de apoyo que animen a las mujeres a examinar el entorno en el que viven y trabajan y cómo pueden participar activamente en desarrollar dicho entorno con sus propias capacidades. Entre estos mecanismos podría incluirse el fomento de vías para establecer grupos de autoayuda.

2. Inversión en infraestructura social y servicios sociales para apoyar a las mujeres en el trabajo y en el empleo autónomo.

3. Definición de la actividad empresarial tradicional, empleo en PYME y empleo autónomo individual.

4. Establecimiento de un trato de igualdad para las empresas de todas las dimensiones que sean propiedad de hombres y de mujeres.

5. Creación de un sistema jurídico equitativo que permita a las mujeres firmar documentos y ser propietarias.

6. Formación para mujeres que dirijan su propia empresa, ajustada a sus necesidades específicas. Adicionalmente esta formación podría incluir programas de tutoría, el establecimiento de organismos profesionales y asesoramiento sobre asuntos jurídicos y fiscales.

7. Formación de «compañías de garantía mutua», organismos económicos cuyos miembros son propietarios de PYME y actúan como garantes de operaciones bancarias.

8. Puesta en práctica de programas específicos para facilitar la creación de empresas por parte de mujeres migrantes y grupos minoritarios.

9. Mecanismos de información y apoyo para la creación de empresas sociales y cooperativas.

10. Cooperación y trabajo en red con homólogos de la UE para identificar estructuras y mecanismos, incluidas las mejores prácticas, que han aportado un valor añadido en otras partes.

11. Políticas educativas para fomentar las actitudes y el espíritu empresarial desde una edad temprana [7]. Una mentalidad empresarial requiere concebirse como un proceso de aprendizaje permanente que comienza en la escuela primaria, y puede ofrecer una mayor flexibilidad en diferentes etapas de la vida de una persona.

12. Mayor participación de las mujeres en el proceso decisorio a todos los niveles: gobierno, autoridades locales y poder judicial.

13. Apertura de los contratos públicos a las PYME y particularmente a las empresas cuyas propietarias sean mujeres a fin de estimular el crecimiento empresarial.

14. Objetivos específicos para la igualdad de género en las políticas de empleo, con indicadores cualitativos y cuantitativos, puesto que es prioritario que haya más mujeres empresarias, que tengan empleo, y que mejore la calidad de este empleo [8].

3. **Situación actual y retos**

3.1 Es importante que los derechos de las mujeres no se aborden como un tema aislado del papel que desempeñan las mujeres en el desarrollo económico. Es crucial un compromiso por parte de todos los interlocutores sociales para reconocer la relación existente entre derechos humanos, democracia, desarrollo y derechos de la mujer. Hay que eliminar de manera prioritaria los obstáculos a la capacitación de las mujeres que se deriven de leyes tradicionales, culturales y familiares.

3.2 Hacer frente a las desigualdades de género en materia de formación y empleo en la región euromediterránea exige aunar esfuerzos para crear un entorno donde las mujeres puedan desarrollar su actividad empresarial.

3.3 Aunque varía de un país a otro, el analfabetismo entre las mujeres de la región de Oriente Próximo y África del Norte es aún elevadísimo y se sitúa en un promedio del 42 %, mientras que entre los hombres es del 21 %. Sin embargo, en las dos últimas décadas se ha venido observando una tendencia positiva en la igualdad de acceso a la educación, aunque con variaciones de un país a otro. En todos los países existe una diferencia significativa entre la tasa de alfabetización de las mujeres jóvenes (de 15 a 24 años) y las mujeres adultas (a partir de 24 años) [9].

3.4 El aumento de las oportunidades de trabajo para las mujeres que se ha registrado durante la última década es fruto tanto de la educación y la formación como del crecimiento de sectores con mayor demanda de mano de obra femenina, como los servicios sociales, la educación y la sanidad, así como las actividades profesionales de servicios. Únicamente el 32 % de las mujeres en edad laboral trabajan, o están buscando trabajo, fuera del hogar. En las clases sociales tradicionales en las que las niñas van a la escuela, se las disuade de buscar empleo.

3.5 Es necesario que el sistema educativo aliente las iniciativas empresariales y la asunción de riesgos. Resulta vital la creación de un plan educativo nacional que mejore la calidad de la educación básica y erradique el analfabetismo entre las mujeres y, en particular, las más desfavorecidas y las discapacitadas.

3.6 Si bien es necesario hacer énfasis en la educación del espíritu ciudadano y concienciar en mayor medida acerca de los derechos sociales, políticos, jurídicos y económicos de las mujeres, también hay que hacer lo propio con los agentes financieros y otras partes interesadas para que comprendan mejor las necesidades que presentan las mujeres en sus actividades empresariales.

3.7 Es preciso considerar la desigualdad entre los sexos como cuestión básica en el contexto sociopolítico y en el desarrollo global del crecimiento económico de la región. Los papeles y estatus específicos que la sociedad impone a las mujeres a través de la ley familiar tradicional — también conocida como código de estatus personal — discrimina a las mujeres. El estatus legal de las mujeres, que controla la participación femenina en las actividades económicas, políticas, sociales, cívicas y culturales, sigue siendo uno de los mayores obstáculos, aun cuando casi 190 países, incluidos los países árabes, hayan ratificado la Declaración del Milenio [10].

3.8 Es necesario dar mayor relevancia y reforzar las pequeñas actividades empresariales de carácter tradicional que desarrollan las mujeres. En ello se incluyen las actividades no remuneradas en el seno de la familia y el trabajo tradicional. Se debe ofrecer una formación y un apoyo que alienten el desarrollo y la modernización de numerosos oficios y pequeños negocios, que pueden, a su vez, transformarse en un empleo productivo y retribuido mediante la creación de servicios comercializables que las capaciten económicamente.

3.9 Las mujeres aportan la mayor contribución al sector agrícola. En zonas rurales, con una elevada proporción de mujeres analfabetas o con apenas educación básica, el acceso a los recursos de formación es muy limitado [11]. Es frecuente que les falte confianza en sí mismas y no son conscientes de la necesidad de mejorar su situación y la de sus familias. Por este motivo, necesitan programas integrados que combinen la capacitación personal, la formación profesional y empresarial, unas aptitudes comerciales básicas, así como un apoyo a la hora de diseñar planes empresariales viables, el acceso a los créditos para la creación de nuevos negocios y el establecimiento de microempresas en sus pueblos. Los programas de formación deben brindar a las mujeres del ámbito rural la oportunidad de combinar las iniciativas agrarias y no agrarias, y garantizar el apoyo de la población masculina de sus comunidades a sus actividades no agrarias.

3.10 Asimismo, es importante crear pequeñas cooperativas que presten apoyo a las empresarias.

---

[7] Dictamen del CESE: «Fomentar la mentalidad empresarial mediante la educación y la formación», ponente: Sra. JERNECK.

[8] Dictamen del CESE «Empleabilidad y espíritu de empresa — El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género»; ponente: Pariza Castaños.

[9] Base central de datos del Banco Mundial (abril de 2006).

[10] Hijab, Nadia, 2001: «*Laws, Regulations and Practices impeding Women's Economic Participation in the Mena Region*», informe presentado al Banco Mundial, abril.

[11] *Economic Empowerment of Rural Palestinian Women*, programa MEDA, EuropeAid, enero de 2006-diciembre de 2007. Proyecto de desarrollo conjunto europeo, palestino e israelí.

3.11 También es importante animar a las actuales empresarias a que descubran nuevos sectores donde las mujeres puedan emprender una iniciativa económica y desarrollar actividades empresariales no tradicionales, como la capacitación en el campo de la publicidad, la mercadotecnia y la tarificación, con especial énfasis en los mercados extranjeros.

3.12 Para poder brindar oportunidades que impulsen la actividad económica de las mujeres es imprescindible comprender con claridad la situación económica, presente y futura, de las distintas regiones.

3.13 Se necesita la participación de todas las partes interesadas para eliminar los obstáculos con que se enfrentan las mujeres e implantar políticas y programas específicos que permitan una mayor contribución femenina al crecimiento y el desarrollo.

3.14 El acceso a la financiación es vital. Se deben elevar los límites crediticios para animar a las pequeñas empresas y a las microempresas a expandirse e invertir en sus negocios. Los gobiernos y otros donantes podrían ofrecer incentivos a instituciones oficiales de crédito para incorporarlas a estos proyectos. Los responsables políticos han de tener presentes en todo momento las diferencias existentes entre las PYME y las microempresas en términos de organización, finanzas, productividad y potencial de crecimiento.

3.15 Los incentivos para nuevos proyectos empresariales y para la creación de empresas deberían incluir una mayor eficacia del sector de los microcréditos. Además, los bancos comerciales deberían ofrecer unos préstamos en condiciones adecuadas y realistas.

3.16 La organización de exposiciones para la comercialización y promoción, ya sea en esta región o en los Estados miembros de la UE, puede brindar la oportunidad de impulsar iniciativas orientadas hacia la exportación, especialmente en el sector manufacturero.

3.17 El futuro de la mujer en la región euromediterránea debe verse en el contexto de la situación económica, política, social y familiar. Si no hay crecimiento económico ni mejora la tasa de empleo, las mujeres seguirán sufriendo discriminación en una competencia injusta con los hombres.

3.18 Es necesario aplicar políticas y programas específicos que permitan a las mujeres contribuir en mayor medida al crecimiento y al desarrollo.

3.19 Las estrategias diseñadas de manera específica para las empresarias pueden brindarles la oportunidad de romper con las estructuras económicas tradicionales e invertir más en su empresa.

3.20 Es necesario emprender estudios para respaldar toda iniciativa orientada a determinar las necesidades específicas de cada país, estableciendo los puntos fuertes y débiles de las mujeres mediante una segmentación por grupos de edad y mediante estudios especializados de carácter sectorial.

3.21 Es necesario determinar y evaluar las medidas nacionales en el ámbito de las nuevas empresas, la información y la asesoría, la financiación, la formación, la tutoría y la creación de redes para establecer e intercambiar buenas prácticas en los ejes norte-sur y sur-sur de las regiones euromediterráneas. El seguimiento de los avances en los países socios euromediterráneos debe ser continuo para garantizar la plena participación de las mujeres en la vida económica de sus países.

3.22 Los programas transnacionales de la región euromediterránea permiten a las asociaciones de mujeres empresarias compartir sus experiencias y buenas prácticas, una manera efectiva de desarrollar las actividades y los conocimientos empresariales.

3.23 El sistema de franquicias puede ser un instrumento útil para capacitar a las mujeres mediante una actividad por cuenta propia y pequeñas empresas. Este sistema puede reducir el riesgo que supone emprender un nuevo proyecto, ya que ofrece la posibilidad de basarse en prácticas y aptitudes ya ensayadas. También es importante mejorar el rendimiento de los centros de recursos empresariales. Es necesaria la adquisición de unas capacidades adaptadas específicamente a las exigencias de las empresas, algo que se puede lograr recurriendo a prácticas y programas de éxito en otros países.

3.24 Es posible abrir nuevos caminos para la actividad empresarial de las mujeres explorando nuevos ámbitos — como los servicios en el sector de las TIC, la I + D, la gestión de establecimientos relacionados con los medios de comunicación y la producción de programas de comunicación innovadores — y descubriendo otros nichos en el sector del turismo.

3.25 Las TIC contribuyen a la productividad, el crecimiento, la competitividad y el empleo. El desarrollo de este sector es esencial para que la región euromediterránea sea competitiva globalmente. Cuando se crean las infraestructuras necesarias es importante garantizar el acceso a todos, de tal forma que no crezca la brecha digital, sobre todo entre las mujeres y en los grupos de población con elevadas tasas de analfabetismo. El desarrollo de las TIC aportará un valor añadido que favorecerá las capacidades empresariales tanto de mujeres como de hombres.

3.26 El portal para el espíritu empresarial de las mujeres ([12]) de la DG Empresa e Industria de la Comisión Europea puede ser un instrumento útil para compartir buenas prácticas y para la creación de redes.

3.27 También existe la posibilidad de crear formalmente puestos de trabajo en los centros de cuidado infantil, algo que también ayudará a las mujeres a conciliar las responsabilidades familiares y laborales.

3.28 Los servicios de asistencia e información sobre el trabajo por cuenta propia dirigidos a las mujeres alivian las presiones de la inmigración, lo cual puede conducir a la creación de puestos de trabajo tanto en el país de origen como en el de acogida.

([12]) http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/womenentr_portal.htm.

4. El Proceso de Barcelona y la PEV

4.1 La política europea de vecindad pretende alentar la integración económica entre la UE y sus socios. La asignación presupuestaria para los socios mediterráneos dentro de la PEV para el período 2007-2013 ha aumentado un 32 %, hasta los 12 000 millones de euros. Sin embargo, no presta suficiente atención a la promoción de las actividades económicas de las mujeres.

4.2 En el Pleno de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea de los días 16 y 17 de marzo de 2006 se concedió al CESE el estatus de observador permanente, con derecho a intervenir en todas las reuniones de la APEM, algo que le permitirá impulsar la actividad económica de las mujeres.

4.3 En la primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre el tema «Reforzar la posición de la mujer en la sociedad», celebrada en noviembre de 2006 en Estambul ([13]), se asumió el compromiso de fomentar el carácter empresarial de las mujeres mejorando su acceso a las tierras, las finanzas, los mercados, la información, la formación y la actividad en redes, y animando a las instituciones financieras a que adapten sus productos a las necesidades de las mujeres mediante la oferta, en particular, de microcréditos.

5. La Carta Euromediterránea de la Empresa

5.1 En la Quinta Conferencia Euromediterránea, celebrada el 4 de octubre de 2004 en la localidad italiana de Caserta, los ministros de Industria aprobaron un programa de trabajo para la cooperación industrial en 2005-2006. Una de las propuestas consistía en el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de educación empresarial.

5.2 A raíz de ello, la DG Empresa e Industria de la Comisión Europea lanzó la Carta Euromediterránea de la Empresa, firmada por nueve socios mediterráneos ([14]). Uno de los principios fundamentales estriba en construir una sociedad empresarial en la región euromediterránea, orientada tanto hacia la juventud como hacia la población adulta, por medio de un sistema educativo a todos los niveles y basado en el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Sin embargo, no hace ninguna referencia expresa a los desafíos que deben afrontar las empresarias.

5.3 Esta Carta es un instrumento eficaz para mejorar las condiciones empresariales. Sin embargo, la promoción del espíritu empresarial de las mujeres no figura entre sus principios fundamentales ni entre sus objetivos.

5.4 Si bien el programa de trabajo en materia de cooperación industrial euromediterránea para el período 2007-2008 se fundamenta en los logros conseguidos hasta la fecha y refuerza las medidas encaminadas a una aplicación más eficaz, tampoco menciona de manera específica la promoción del espíritu empresarial entre las mujeres.

5.5 La Comisión Europea ha emprendido diversas iniciativas que pueden servir como ejemplos de buenas prácticas para la transmisión de conocimientos entre Europa y los países mediterráneos ([15]).

6. El papel de la sociedad civil

6.1 La sociedad civil organizada desempeña un importante papel en la emancipación de las mujeres, su participación y representación en la esfera pública, así como en la promoción de sus actividades empresariales.

6.2 Aprovechando una poderosa tradición de ayuda a los menos privilegiados — como las mujeres con discapacidades y las que tienen poco o ningún acceso a la educación y la formación —, es posible utilizar mejor los recursos existentes mediante la formación en gestión y la financiación.

6.3 A través de asociaciones de carácter público y privado, las ONG y las organizaciones socioprofesionales pueden estimular eficazmente el crecimiento económico ([16]). Estas asociaciones pueden ofrecer una nueva ampliación de servicios para actividades que generen ingresos.

6.4 Otros campos de trabajo para ONG y organizaciones socioprofesionales experimentadas son la formación y la acreditación, al objeto de erradicar la brecha educativa entre mujeres y hombres.

7. El papel del CESE

7.1 El CESE desempeña un importante papel para asegurar la participación de la sociedad civil en la aplicación de la política euromediterránea de cara a la integración de las mujeres en la vida económica y social ([17]).

7.2 El CESE contribuyó al tema de la mujer y el empleo con un informe que presentó en la 21ª reunión del Comité Consultivo Mixto UE-Turquía, celebrada los días 13 y 14 de julio de 2006 ([18]), y elaborará un informe sobre las mujeres y el espíritu empresarial para su próxima reunión, que tendrá lugar en Turquía en noviembre de 2007.

([13]) http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/women/docs/conclusions_1106.pdf.

([14]) http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/ind_coop_programmes/med/doc/f1949_en.pdf.

([15]) http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/women-dgentr-active.
http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/database-women.htm.

([16]) file://E:\PPP for women entrepreneurship.htm 8.3.2007.

([17]) «El papel de los órganos consultivos y de las organizaciones socioprofesionales en la aplicación de los acuerdos de asociación y en el marco de la política europea de vecindad».

([18]) Comité Consultivo Mixto UE-Turquía.

7.3 En la Declaración final de la Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares ([19]), celebrada en Liubliana (Eslovenia) del 15 al 17 de noviembre, los participantes se comprometieron a ejercer con sus iniciativas una mayor presión en favor de la integración de las mujeres en la vida socioeconómica, especialmente mediante el impulso del espíritu empresarial entre las mujeres.

7.4 El CESE también apoya el reconocimiento que hacen los ministros de la importancia de potenciar el papel de la sociedad civil y de impulsar su capacitación a través de una mejor interacción entre los contactos gubernamentales y parlamentarios y las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres, las asociaciones juveniles, sindicales, empresariales y profesionales y la cooperación entre las administraciones nacionales, regionales y locales.

7.5 Como parte del Proceso de Barcelona, la UE lanzó una serie de programas, algunos de ellos dirigidos directamente a la juventud euromediterránea. El Comité ha presentado un documento informativo titulado «El apoyo a los jóvenes en los países socios mediterráneos» en el que aborda también la promoción del espíritu empresarial entre las mujeres ([20]).

8. **Conclusiones**

8.1 La Comisión Europea debe garantizar que se lleva a cabo una evaluación de impacto de las medidas adoptadas en virtud de la política europea de vecindad, incluidos los programas MEDA, y la inclusión sistemática de las cuestiones relacionadas con la igualdad entre los sexos. En el ámbito empresarial de la región euromediterránea, las mujeres desempeñan un papel crucial para afrontar los retos económicos que plantea la globalización. El programa regional de la Comisión Europea para la región de Oriente Próximo y África del Norte, cuyo objetivo es promover el papel de la mujer en la vida económica, supone un paso adelante en este sentido. Cualquier medida para someter a consulta de los representantes relevantes de la sociedad civil, incluidas las ONG de mujeres, todas las fases de los proyectos — programación, ejecución, evaluación y seguimiento — deberá ir encaminada a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Bruselas, 12 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

([19]) http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/final_declaration_ljubljana_112006_en.pdf.

([20]) Ayuda a los jóvenes en los países socios mediterráneos (documento informativo).