

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 27



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

52° año

3 de febrero de 2009

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
III <i>Actos preparatorios</i>		
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO		
446° Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008		
2009/C 27/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la homologación de los vehículos de motor impulsados por hidrógeno y que modifica la Directiva 2007/46/CE» COM(2007) 593 <i>final</i> — 2007/0214 (COD)	1
2009/C 27/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las diferentes medidas políticas, al margen de una financiación apropiada, que pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas»	7
2009/C 27/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión: Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo» COM(2007) 621 <i>final</i>	12
2009/C 27/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE» COM(2007) 807 <i>final</i>	18
2009/C 27/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La evolución del sector de la construcción en Europa»	22
2009/C 27/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evolución del sector de los servicios a empresas en Europa»	26
2009/C 27/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los productos cosméticos» (refundición) COM(2008) 49 <i>final</i> — 2008/0035 (COD)	34
2009/C 27/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2001/82/CE y la Directiva 2001/83/CE en lo relativo a las variaciones de los términos de las autorizaciones de comercialización de medicamentos» COM(2008) 123 <i>final</i> — 2008/0045 (COD)	39

ES

Precio:
26 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2009/C 27/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los recipientes a presión simples» (Versión codificada) COM(2008) 202 <i>final</i> — 2008/0076 (COD)	41
2009/C 27/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías» COM(2007) 608 <i>final</i>	41
2009/C 27/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Comunicación sobre una política portuaria europea» COM(2007) 616 <i>final</i>	45
2009/C 27/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La ordenación del tiempo de trabajo de los trabajadores autónomos en el transporte por carretera»	49
2009/C 27/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan estratégico europeo de tecnología energética (PLAN EETE) — “Hacia un futuro con baja emisión de carbono”» COM(2007) 723 <i>final</i>	53
2009/C 27/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El cambio climático y la agricultura en Europa»	59
2009/C 27/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero» COM(2008) 16 <i>final</i> — 2008/0013 (COD)	66
2009/C 27/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020» COM(2008) 17 <i>final</i> — 2008/0014 (COD)	71
2009/C 27/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE, y las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y el Reglamento (CE) nº 1013/2006» COM(2008) 18 <i>final</i> — 2008/0015 (COD)	75
2009/C 27/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores por lo que respecta al artículo 6, apartado 2, sobre la puesta en el mercado de pilas y acumuladores» COM(2008) 211 — 2008/0081 (COD)	81
2009/C 27/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La minería no energética en Europa»	82
2009/C 27/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Integración de las minorías — Los roma»	88
2009/C 27/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países»	95
2009/C 27/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social»	99



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2009/C 27/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado» COM(2007) 637 <i>final</i> — 2007/0228 (CNS)	108
2009/C 27/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro» COM(2007) 638 <i>final</i> — 2007/0229 (CNS)	114
2009/C 27/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de la Creatividad y la Innovación 2009» COM(2008) 159 <i>final</i> — 2008/0064 (COD)	119
2009/C 27/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas»	123
2009/C 27/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las razones de la diferencia entre la inflación percibida y la inflación real»	129
2009/C 27/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en los programas comunitarios de apoyo a la preadhesión de Albania»	140
2009/C 27/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El establecimiento de redes de organizaciones de la sociedad civil en la región del Mar Negro»	144
2009/C 27/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo conciliar dimensión nacional y dimensión europea en la comunicación de Europa al ciudadano»	152

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

446º PLENO DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE JULIO DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la homologación de los vehículos de motor impulsados por hidrógeno y que modifica la Directiva 2007/46/CE»

COM(2007) 593 final — 2007/0214 (COD)

(2009/C 27/01)

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

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la homologación de los vehículos de motor impulsados por hidrógeno y que modifica la Directiva 2007/46/CE».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2008 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba el contenido del Reglamento COM(2007) 593 final sometido a examen y ve positiva la promulgación de normas armonizadas a nivel comunitario para la homologación de los vehículos de motor impulsados por hidrógeno, al tiempo que está de acuerdo con la elección de un único procedimiento a nivel europeo válido en todos los Estados miembros, porque resulta más sencillo y bastante menos oneroso que 27 homologaciones distintas que, sobre todo, crearían condiciones evidentes de distorsión de la competencia y una fragmentación del mercado interior.

1.2 La importancia de esa intervención es evidente: ante una previsión de constante desarrollo en la comercialización de vehículos de motor impulsados por hidrógeno, no existe ni a nivel nacional ni europeo una homologación tipo para tales vehículos. Y en los diferentes Estados miembros donde se han adoptado reglamentaciones provisionales, se observan notables diferencias entre unos y otros.

1.3 El CESE estima necesario proceder rápidamente a la aprobación del Reglamento, pues parece capaz de facilitar un marco de referencia seguro para las empresas del sector y, por consiguiente, de favorecer las inversiones necesarias para el desarrollo de tecnologías vinculadas a la utilización de hidrógeno. Sobre la elección estratégica de tal uso, el CESE se ha manifestado favorablemente en los últimos dictámenes al respecto, en los que ha mantenido que el hidrógeno, incluso con las limitaciones

todavía presentes en la actualidad, representa el desafío para el futuro.

1.4 La promulgación de estas normas comunitarias en materia de armonización constituye, además, un importante elemento de garantía de seguridad para los usuarios. La consolidación de la confianza de éstos constituye una condición esencial ante un previsible desarrollo de dichos vehículos que, según las estimaciones de la Comisión, debería alcanzar antes de 2020 el objetivo de un millón de vehículos impulsados por hidrógeno.

1.5 Un importante ejemplo que confirma la validez y la posibilidad concreta de conseguir ese objetivo lo presenta el constante y continuo incremento de taxis con alimentación híbrida que circulan por Nueva York, donde una positiva política urbana permite conjugar el respeto y la defensa del medio ambiente con las normas del mercado, demostrando con hechos que los intentos de interponer obstáculos artificiosos al desarrollo de esta tecnología suelen ocultar tan sólo una defensa de intereses creados.

1.6 Alcanzar esta meta parece necesario porque sólo con una decidida acción de sustitución de los carburantes fósiles parece posible conseguir un objetivo coherente con las políticas de la Unión para el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático. Esa meta podrá conseguirse a través de una progresiva utilización del hidrógeno, de los biocombustibles de segunda generación y de otros carburantes renovables.

1.7 El apoyo fundamental a esa estrategia a largo plazo pasa por esfuerzos precisos en el campo de la investigación tecnológica. El CESE solicita, por consiguiente, la aplicación de programas concretos de investigación a partir de la rápida aprobación del Reglamento COM(2007) 571 final, que prevé la constitución de una «Iniciativa Tecnológica Conjunta (ITC)» a través de la creación de la Empresa Común «Pilas de combustible e hidrógeno»⁽¹⁾. Asimismo, sostiene y recomienda programas de investigación orientados a las nuevas vías para la producción y utilización de hidrógeno, y se adhiere a las solicitudes procedentes del mundo de las empresas y de la investigación en el sector de la utilización de hidrógeno, para que el Consejo y el Parlamento aceleren el proceso de aprobación de las propuestas necesarias.

1.8 El CESE insta a la Comisión a que examine ya el problema de la difusión de la red distributiva porque la disponibilidad de tecnologías seguras y eficientes para el almacenamiento y una suficiente distribución constituyen elementos indispensables para la difusión de vehículos impulsados por mezclas gaseosas.

1.9 En una primera fase tales intervenciones deberán favorecer la difusión en todo el territorio comunitario de GLP y metano, que representan el objetivo más inmediato y realista de una descarbonización parcial de los carburantes, pero que actualmente, en muchos países de la Unión, presentan una difusión muy escasa o inexistente. Esta primera fase de investigación de nuevas tecnologías cada vez más seguras y eficientes en el campo del almacenamiento y la distribución está destinada en el próximo futuro a favorecer el tránsito a una fase intermedia de distribución de combinaciones de gas e hidrógeno, hasta la fase definitiva de la distribución del hidrógeno.

1.10 El CESE considera fundamental afrontar de forma concreta la recuperación de la confianza de los futuros consumidores, para eliminar la perplejidad que aún se siente en torno a la utilización del hidrógeno. Por consiguiente, es necesario prever programas generales de información con un mensaje claro y motivado que confirme que en esta tecnología ya se han alcanzado los actuales niveles de seguridad de los vehículos convencionales.

1.11 El CESE está de acuerdo con la elección del Reglamento como forma jurídica de la propuesta, ya que garantiza condiciones paritarias a los productores del sector mediante la aplicación simultánea de las normas contempladas en todos los Estados miembros.

1.12 Asimismo, aprueba la propuesta de efectuar la elaboración y aplicación de las normas fundamentales con ayuda de «un comité regulador (la propuesta comitológica)», y está de acuerdo con que se disponga un período transitorio para la aplicación del conjunto de las normas, porque dicha aplicación resultará algo compleja para las empresas del sector.

1.13 El CESE sostiene y considera importante la presencia de Europa en el GCG (*Global Coordination Group*) para el establecimiento de normas de homologación a escala mundial (GTR (*Global Technological Regulation*)), pero subraya también que la búsqueda de tal acuerdo no debe constituir un obstáculo para el progreso de este procedimiento legislativo. La disponibilidad de un instrumento legislativo propio y de una experiencia de apli-

cación de normas comunitarias está destinada a reforzar la presencia de Europa en todos los organismos a nivel mundial, así como a impedir que se llegue a reglamentos mundiales en el ámbito de los vehículos de motor impulsados por hidrógeno que sólo tengan en cuenta la única experiencia actualmente disponible (Japón).

1.14 La disponibilidad de una experiencia basada en una regulación legislativa a nivel comunitario y los importantes resultados que pueden derivarse de un esfuerzo consistente y continuo en el campo de la investigación tecnológica podrán constituir un elemento fundamental de apoyo a la competitividad de las empresas que ya operan en el sector automovilístico, considerando que sobre las nuevas tecnologías y los nuevos carburantes están en juego cuotas elevadas del futuro mercado.

1.15 A juicio del CESE, todo esto requiere la adopción de decisiones valientes y oportunas, junto con una visión estratégica a largo plazo que considere un futuro escenario en el que el hidrógeno, a su debido tiempo, está destinado a desempeñar un papel importante y decisivo.

1.16 El CESE insta a la Comisión a que reconsidere la propuesta de «etiquetado» de los vehículos impulsados por hidrógeno, pues podría considerarse una especie de criminalización, al identificar tales vehículos como «peligrosos», mientras que las pruebas de seguridad han dado resultados parecidos a los de los vehículos impulsados por otros carburantes. En lugar de tal etiqueta, el CESE considera más oportuno identificar los carburantes de todos los vehículos, permitiendo reconocerlos con claridad.

1.17 Para facilitar la difusión de los vehículos impulsados por hidrógeno, a falta de una red de distribución, el CESE recomienda a la Comisión que homologue también los pequeños *reformer* para una autoproducción de gas metano e hidrógeno (como, por ejemplo, la *Home energy station* u otros similares). Esto podría constituir un primer paso concreto para poder satisfacer, en primer lugar, la nueva demanda de hidrógeno, si bien habrá que mantener el objetivo de producir hidrógeno a partir de fuentes renovables, desde el biogás hasta la fotólisis y la electrolisis utilizando electricidad producida por fuentes renovables.

2. Introducción

2.1 El Reglamento (COM(2007) 593 final) sometido a examen parte de la constatación de que no existe en Europa ninguna norma que regule un sistema de homologación tipo para los vehículos de motor impulsados por hidrógeno, ni siquiera en presencia de una previsión de desarrollo en la comercialización de vehículos impulsados por tal tecnología.

2.2 Tampoco en los diferentes Estados miembros de la UE existen actualmente disposiciones que regulen el ámbito de esta propuesta.

En efecto, en las legislaciones vigentes relativas al conjunto de la homologación de los vehículos de motor, no se han previsto normas generales para los vehículos de motor impulsados por hidrógeno, debido, en particular, a sus características diferentes de las de los vehículos de motor que utilizan combustibles convencionales en la propulsión de los vehículos.

(1) DO C 204 de 9.8.2008, p. 19.

2.3 En algunos Estados miembros se han adoptado regulaciones provisionales que difieren considerablemente de un país a otro. Si esta situación se prolonga, aparecerán procedimientos de homologación distintos en los diferentes Estados miembros, con las inevitables consecuencias de fragmentar el mercado interior, distorsionar las normas sobre la competencia y alejar la posibilidad concreta de que esta tecnología contribuya de manera decisiva a mejorar el medio ambiente.

2.4 Esta propuesta de Reglamento se propone, por consiguiente, garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior e impedir que en los diferentes Estados miembros puedan circular vehículos homologados con normas dispares, creando desequilibrios entre los diferentes productores y favoreciendo la posibilidad de interponer barreras artificiales al comercio en Europa.

2.5 Una perspectiva de este tipo constituiría un obstáculo para el desarrollo de las tecnologías vinculadas a la utilización del hidrógeno en Europa, frente a la necesidad de acelerar intervenciones y avances concretos de esta tecnología que representa una de las alternativas más significativas a la utilización de combustibles fósiles que aún hoy en día cubren el 98 % del transporte público y privado y el 50 % de las fuentes primarias de energía, con la posibilidad de aumentar hasta el 73 % si no se opta decididamente por la diversificación.

2.6 El Reglamento propuesto representa, junto con los importantes programas de investigación del sector recogidos en el 7º Programa Marco, un importante paso para aproximar el uso del hidrógeno al nivel de seguridad que han alcanzado las tecnologías convencionales y, por otra parte, puede contribuir a recuperar el consenso de los potenciales consumidores.

2.7 La adopción de normas armonizadas a escala comunitaria en materia de homologación de vehículos de motor impulsados por hidrógeno constituye, sin lugar a dudas, un paso decisivo para conseguir el necesario consenso de los usuarios. Desarrollar una relación de confianza respecto de la utilización del hidrógeno por parte de los usuarios es una condición imprescindible para acelerar la comercialización de vehículos impulsados por combustibles alternativos, con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, una condición indispensable para una protección real y concreta del medio ambiente.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de Reglamento sobre los vehículos impulsados por hidrógeno establece el objetivo de fijar unas normas válidas en toda la UE para la homologación de los vehículos de motor impulsados por hidrógeno.

3.2 Prevé la modificación de la Directiva marco 2007/46/CE a efectos de incorporar plenamente los vehículos de hidrógeno de las categorías M1, M2, M3 y N1, N2, N3 ^(?) en el marco del procedimiento de homologación CE de vehículos y de incluir

(?) M1: vehículos que se utilizan para el transporte de viajeros y tienen una capacidad máxima de ocho asientos adicionales al del conductor.
M2: vehículos que se utilizan para el transporte de viajeros y tienen una capacidad superior a ocho asientos adicionales al del conductor y una masa máxima no superior a 5 t.

M3: vehículos que se utilizan para el transporte de viajeros y tienen una capacidad superior a ocho asientos adicionales al del conductor y una masa máxima superior a 5 t.

N1: vehículos que se utilizan para el transporte de mercancías y tienen una masa máxima no superior a 3,5 t.

N2: vehículos que se utilizan para el transporte de mercancías y tienen una masa máxima superior a 3,5 t, pero no superior a 12 t.

N3: vehículos que se utilizan para el transporte de mercancías y tienen una masa máxima superior a 12 t.

los vehículos impulsados por hidrógeno en todas las directivas y los reglamentos que regulan el ámbito de la homologación.

3.3 El **fundamento jurídico** de la propuesta es el artículo 95 del Tratado.

La propuesta respeta plenamente el **principio de subsidiariedad**, en la medida en que los objetivos políticos alcanzados a escala comunitaria no pueden lograrse a nivel de cada Estado miembro. Además, con el mismo procedimiento se impide la creación de obstáculos al mercado único.

Por otra parte, la propuesta garantiza el respeto del **principio de proporcionalidad** al fijarse como único objetivo el buen funcionamiento del mercado interior, unido a un alto nivel de seguridad pública y de protección del medio ambiente.

3.4 La Comisión opta por la forma del Reglamento, dado que, para garantizar la aplicación simultánea de las disposiciones contenidas en la propuesta en todos los Estados miembros, no se debe esperar su transposición a las respectivas legislaciones. En efecto, en caso contrario, la adaptación de las normas de homologación no sería homogénea y, en algunos casos, supondría modificaciones importantes en las normas de transposición.

3.5 Esta propuesta ha sido objeto de una extensa consulta de todas las partes interesadas. En el marco del «Grupo de trabajo sobre el hidrógeno», se consultó a las autoridades nacionales, los fabricantes de vehículos, los proveedores de componentes y las asociaciones de la industria.

3.6 Las cuatro opciones examinadas fueron las siguientes:

- ninguna actuación; es decir, mantenimiento de la situación existente,
- legislación en los Estados miembros,
- legislación a escala de la Unión Europea y
- planteamiento no regulador: autorregulación.

3.7 Posteriormente se designó a un consultor, encargado de recabar las respuestas sobre la seguridad, la tecnología y los costes ligados a las distintas opciones. Los resultados se presentaron a las principales empresas del sector automovilístico que trabajan con la tecnología del hidrógeno.

3.8 De este extenso proceso de consulta se desprendió claramente que la vía más adecuada consistía en una intervención legislativa a nivel comunitario que llevara a una homologación para todos los vehículos de motor impulsados por hidrógeno.

3.9 En apoyo a esta elección, la Comisión presentó un estudio ^(?) que demuestra que la introducción de un proceso de homologación europea, por estricta que sea, constituye la solución más sencilla y menos costosa, si se compara con el coste teórico que supondrían 27 sistemas diferentes de homologación en los distintos Estados miembros.

(?) TRL, Ltd., asesor técnico-científico de la Comisión.

3.10 Las evaluaciones del consultor se transmitieron a la Comisión que, sobre la base de las consultas previas, elaboró la propuesta objeto de examen que inició el proceso institucional.

3.11 La Comisión considera que las normas establecidas en este Reglamento permiten dar a los usuarios de los medios de transporte impulsados por hidrógeno las garantías necesarias en términos de seguridad y contribuir de manera decisiva al respeto del medio ambiente.

3.12 El objetivo final prevé que 36 meses después de la entrada en vigor del Reglamento, todas las instalaciones, los sistemas de hidrógeno y los materiales utilizados deberán cumplir plenamente las normas previstas en el Reglamento.

4. La audiencia

4.1 La audiencia, en la que participaron representantes de la Comisión, del mundo académico, de las empresas del sector automovilístico que trabajan con la tecnología del hidrógeno, de asociaciones europeas de consumidores y de fabricantes de pilas de combustible, proporcionó numerosos temas de reflexión y conocimientos sobre los últimos avances tecnológicos.

4.2 Se destacó la importancia de informar al público y de tomar iniciativas —como la que se organiza en Roma desde hace ya unos años (H₂ Roma)— que promueven encuentros entre fabricantes y ciudadanos, informan sobre el desarrollo tecnológico y permiten al público familiarizarse con una tecnología que todavía muchos consideran peligrosa. Los participantes manifestaron un gran interés por el papel del CESE, que podría ejercer de mediador cultural.

4.3 Tanto las empresas como los consumidores destacaron la necesidad de garantizar la seguridad de los vehículos y de las infraestructuras de almacenamiento y distribución, así como la disponibilidad del hidrógeno. La investigación debe continuar y, a tal fin, es necesario darle mayor apoyo. Se acogieron favorablemente las recientes iniciativas europeas en favor de las pilas de combustible y, en particular, la decisión de financiar una Iniciativa Tecnológica Conjunta.

4.4 Las pruebas de autonomía han demostrado que, ya hoy en día, un vehículo de hidrógeno puede recorrer hasta 600 km. Se están preparando pruebas suplementarias.

4.5 Los vehículos de hidrógeno son ya una realidad tecnológica, como se desprendió de la audiencia, pero no se satisfacen las condiciones económicas y sociales necesarias para pasar a su comercialización. Con la adopción del Reglamento relativo a su homologación se superará el primer obstáculo.

5. Observaciones generales

5.1 El CESE aprueba el contenido del Reglamento examinado y es favorable a la adopción de normas armonizadas en materia de homologación de los vehículos impulsados por hidrógeno, en la medida en que este procedimiento constituye un paso adelante con respecto a la situación actual. En efecto, la ausencia de referencia legislativa crea claras condiciones de distorsión de

la competencia, así como una fragmentación del mercado interior. Es importante que el Reglamento se apruebe rápidamente, entre otras cosas, por razones manifiestas de seguridad y protección del medio ambiente.

5.2 En opinión del CESE, la falta de un marco de referencia seguro tiende inevitablemente a desalentar las importantes inversiones que se necesitan para desarrollar las tecnologías vinculadas a la utilización del hidrógeno como vector energético para los vehículos de motor del día de mañana.

5.3 El Reglamento objeto de examen es coherente con las políticas de la Unión en materia de desarrollo sostenible y de lucha contra el cambio climático, que fundamentan las iniciativas comunitarias y representan una contribución irrenunciable a los objetivos generales de la Estrategia de Lisboa.

5.4 El CESE está firmemente convencido de que, a falta de un desarrollo rápido y coherente de los vehículos impulsados por hidrógeno y de la sustitución progresiva de los combustibles fósiles, los beneficios medioambientales resultarán bastante limitados y, en cualquier caso, desdeñables desde el punto de vista cuantitativo. Llama la atención sobre la necesidad de promover la sostenibilidad medioambiental y de luchar sin tregua contra el cambio climático, objetivos estos que pueden alcanzarse gracias a la utilización del hidrógeno, de los biocarburantes de segunda generación y de otros combustibles renovables.

5.5 El CESE considera que el apasionante camino que debe recorrerse para invertir la tendencia actual en la que la demanda de energía se satisface esencialmente mediante fuentes de energía fósiles, que representan actualmente entre el 85 y el 90 % de la oferta energética mundial, pasa por la utilización del hidrógeno y el compromiso de la investigación en el ámbito de las pilas de combustible y del hidrógeno. La evaluación de las perspectivas debe tener en cuenta que, en lo que respecta a los combustibles fósiles, las previsiones de futuro apuntan a una situación de escasez y unos precios en constante aumento.

5.6 En un dictamen aprobado recientemente por el CESE ⁽⁴⁾ se apoya plenamente la iniciativa de la Comisión (COM(2007) 571 final) de financiar con casi 470 millones de euros una Iniciativa Tecnológica Conjunta (ITC) mediante la «creación de la Empresa Común “Pilas de Combustible e Hidrógeno”». Esta iniciativa permitirá a la Comisión, a los Estados miembros y a la industria, en el marco de una acción de investigación de gran envergadura, poner en común sus respectivos recursos en favor de programas dirigidos a sectores estratégicos para la diversificación y futura disponibilidad de energía.

5.7 En otro de sus dictámenes sobre «La combinación energética en los transportes» ⁽⁵⁾, el CESE «considera indispensable que se acelere firmemente la financiación de la investigación sobre la producción y el uso del hidrógeno», y «hace suyas las peticiones procedentes del mundo empresarial y de la investigación con actividades encaminadas al desarrollo del uso del hidrógeno para que el Consejo y el Parlamento aceleren la aprobación de la propuesta».

⁽⁴⁾ DO C 204 de 9.8.2008, p. 19.

⁽⁵⁾ CESE 1104/2007 (TEN/297), punto 1.4. No publicado aún en el DO.

5.8 Las pilas de combustible son convertidores de energía que permiten reducir significativamente la producción de gases de efecto invernadero y de otros agentes contaminantes. En lo referente al tratamiento de la biomasa, el CESE sigue con atención en el dictamen mencionado en el punto anterior los recientes progresos en el ámbito de los nuevos catalizadores destinados a las pilas de combustible, que constituyen una tecnología muy prometedora para suministrar una energía limpia a los vehículos de motor.

5.9 Al reafirmar que la utilización del hidrógeno, con vistas a la sustitución progresiva de los combustibles fósiles, constituye una etapa obligatoria y deseable, el CESE destaca que el objetivo de la puesta en circulación de vehículos de motor impulsados por hidrógeno requiere inversiones importantes en todos los ámbitos de la investigación vinculados a este proceso. Por esta razón, el CESE acoge favorablemente y apoya los programas de investigación encaminados a reforzar esta estrategia.

5.10 El CESE considera que el problema del elevado coste de este proceso, por importante que sea, no puede constituir un freno al desarrollo de esta tecnología, por lo que presta gran atención a todos los programas que buscan nuevas soluciones para producir hidrógeno de manera sostenible, dado que las soluciones actuales, con las que más del 90 % del hidrógeno se produce a partir del metano, se basan en una energía cuantiosa, pero que debe considerarse insostenible.

5.11 El CESE subraya que a la hora de evaluar los costes vinculados a todo progreso tecnológico, los enormes recursos financieros necesarios no deben apreciarse exclusivamente en el contexto de los vehículos privados, por significativo que sea desde el punto de vista cuantitativo. En efecto, en el marco de una visión estratégica y prospectiva, esta evaluación debe tener en cuenta los futuros beneficios que puede suponer la extensión del uso del hidrógeno a objetivos más ambiciosos, desde el transporte público y privado hasta el transporte de mercancías y la propulsión de trenes y motores marinos, pasando por una posible utilización del hidrógeno, eso sí, en una perspectiva más lejana, en las centrales eléctricas.

5.12 El CESE está firmemente convencido de que si estos importantes programas de investigación se desarrollan adecuadamente y se benefician del apoyo económico y político de todas las partes interesadas, la posibilidad de ver circular vehículos de motor impulsados total o parcialmente por hidrógeno puede convertirse en una realidad en un plazo relativamente corto.

5.13 Esta tendencia positiva se puede ilustrar con el ejemplo concreto del constante aumento del número de taxis de propulsión híbrida en Nueva York, donde una política urbana favorable permite conciliar el respeto del medio ambiente con las normas del mercado, lo que demuestra en la práctica que los intentos de obstaculizar el desarrollo de esta tecnología esconden, a menudo, la mera voluntad de defender intereses creados.

5.14 En todos los dictámenes que ha emitido sobre este tema, el CESE ha respaldado la elección del hidrógeno que, a pesar de las limitaciones actuales, constituye un desafío para el futuro. Sigue con atención los recientes proyectos de iniciativas

que optan por utilizar tecnologías de producción y elaboración diferentes y preparan así la vía a la futura utilización del hidrógeno para alimentar vehículos de motor.

5.15 En esta perspectiva de desarrollo, el CESE pide una vez más a la Comisión que examine la cuestión de la difusión en el territorio de la red de distribución de combustibles alternativos, comenzando por potenciar la distribución de gas natural comprimido (GNC), poco extendida en algunos Estados miembros e inexistente en otros, salvo algunas excepciones positivas, como Polonia.

5.16 El almacenamiento y la distribución constituyen ejemplos concretos de una orientación específica de la investigación en este sector. La necesidad de disponer de tecnologías innovadoras en materia de distribución de gas es una cuestión esencial y decisiva para la difusión de nuevos vehículos de motor, tanto en una fase intermedia de posibles mezclas de gases diferentes como en la consecución del objetivo final de la propulsión por hidrógeno.

5.17 En este ámbito, es necesario prever a su debido tiempo la disponibilidad de sistemas de distribución cada vez más eficaces y seguros, sobre la base de la experiencia adquirida en las dos instalaciones que funcionan actualmente en Europa, en Mantua (Italia) y Munich (Alemania), y orientar la investigación hacia sistemas cada vez más avanzados desde el punto de vista tecnológico y cuyo objetivo principal sea el logro de unas normas elevadas en el ámbito de la seguridad y la protección del medio ambiente.

5.18 El CESE considera, por tanto, que el establecimiento de unas normas elevadas de seguridad y eficiencia en el ámbito de la conservación y distribución de combustibles gaseosos constituye un elemento esencial en la fase actual, que requiere un ambicioso programa de difusión por todo el territorio europeo de instalaciones de gas licuado de petróleo (GLP) y metano. Es éste el objetivo más urgente y más realista de descarbonización, incluso parcial, de los combustibles, como fase intermedia hacia la fase final de distribución del hidrógeno. Las tecnologías necesarias para el almacenamiento y suministro del gas y el hidrógeno son muy similares, de manera que el desarrollo de las primeras no podrá sino favorecer la difusión del hidrógeno.

5.19 El CESE es consciente de que el uso del hidrógeno plantea aún verdaderos problemas de coste y de criterios de seguridad. Sin embargo, estos problemas, ligados a los temores del pasado, deben hoy superarse sobre la base de las exhaustivas pruebas efectuadas en distintos países, para alcanzar un nivel de seguridad similar al de las tecnologías convencionales. El logro de este objetivo, con ayuda de programas de información generales y específicos, permitirá recuperar la confianza de los futuros usuarios, condición indispensable si se quiere relanzar definitivamente la utilización de esta tecnología.

5.20 A tal fin, el CESE considera indispensable que esta estrategia basada en el hidrógeno vaya acompañada de un ambicioso programa de información que permita restablecer la confianza de los futuros consumidores, que consideran el hidrógeno como un producto muy arriesgado.

5.21 Este programa generalizado de información generalizado deberá transmitir un claro mensaje en el sentido de que la utilización del hidrógeno ya alcanza hoy en día el alto nivel de seguridad de los vehículos convencionales, aunque exista la posibilidad de accidentes. Es éste un elemento esencial para dar credibilidad a las previsiones de la Comisión relativas a la consecución del objetivo de poner en circulación de aquí al año 2020 al menos un millón de vehículos en el territorio comunitario (p. 34 de la *Evaluación de impacto*).

5.22 Este Reglamento relativo al establecimiento de normas armonizadas a nivel comunitario respecto de la homologación de los vehículos de motor impulsados por hidrógeno es un primer paso que permitirá recuperar y mantener el consenso. Debe, pues, respaldarse, partiendo del principio fundamental de que la utilización de hidrógeno contribuye de manera decisiva a la protección del medio ambiente, puesto que, como es sabido, esta forma de alimentación no emite gases de efecto invernadero ni agentes contaminantes a base de carbono.

5.23 El CESE aprueba la elección del Reglamento como instrumento jurídico para la propuesta, ya que de esta forma se garantizan unas condiciones uniformes para los productores del sector, gracias a la aplicación inmediata de las disposiciones en todos los Estados miembros.

5.24 El CESE también aprueba la propuesta consistente en elaborar y aplicar las disposiciones fundamentales mediante la «propuesta comitológica», y es favorable a la instauración de un período transitorio que parece necesario respecto de los productores, dada la complejidad de la tecnología, cuya aplicación requiere bastante tiempo.

5.25 El CESE apoya y considera importante la presencia de Europa, junto a Japón y los Estados Unidos, en el GCG, una estructura encaminada a instaurar un procedimiento mundial en

el ámbito de la homologación de los vehículos de motor impulsados por hidrógeno.

5.26 Sin embargo, la búsqueda de un acuerdo de tales dimensiones no debe constituir un obstáculo a la continuación de un procedimiento legislativo comunitario, ya que el tiempo necesario para alcanzar un acuerdo a escala mundial es más largo que el que requiere la adopción de este Reglamento. Por el contrario, la participación en este organismo de una Europa que disponga de un instrumento legislativo específico y de experiencia propia en su aplicación, además de reforzar su presencia, impedirá que el Reglamento se homologue sobre la base exclusiva de la única experiencia disponible actualmente, la de Japón.

5.27 Una presencia fuerte de Europa en las instancias decisivas mundiales también constituye un elemento decisivo para mantener la competitividad de las grandes empresas automovilísticas activas en Europa, que no pueden perder el contacto con la evolución de un mercado en el que una presencia importante, oportuna y tecnológicamente avanzada es fundamental para conquistar grandes cuotas del mercado de mañana.

5.28 A pesar de que sólo constituye uno de los aspectos del conjunto del proceso, el tema de la homologación es una etapa importante hacia la disponibilidad de combustibles alternativos, que permitirá a Europa salir de la situación crítica en que se encuentra respecto de los combustibles fósiles, aportará grandes beneficios medioambientales y la preparará para la llegada segura, aunque en un plazo imposible de determinar, del progresivo agotamiento de este recurso.

5.29 Esta situación requiere la adopción de decisiones valientes, así como una visión estratégica prospectiva que tenga en cuenta el presente y se inscriba en una perspectiva de futuro en la que la utilización del hidrógeno parece destinada a desempeñar un papel fundamental.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las diferentes medidas políticas, al margen de una financiación apropiada, que pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas»

(2009/C 27/02)

El 20 de septiembre de 2007, Andrej VIZJAK, Ministro de Economía de Eslovenia, en nombre de la futura Presidencia del Consejo, invitó al Comité Económico y Social Europeo a elaborar un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Las diferentes medidas políticas, al margen de una financiación apropiada, que pueden contribuir al crecimiento y al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2008 (ponente: Sr. CAPPELLINI).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la Small Business Act para Europa (SBAE), que el propio Comité había solicitado en reiteradas ocasiones, debe permitir el relanzamiento de la Carta europea de las pequeñas empresas, y constituye una magnífica oportunidad para poder desarrollar el potencial de las pequeñas empresas, así como una prueba de la voluntad real de las instituciones y de los Estados miembros de emprender una verdadera política voluntariosa y perenne de apoyo a las PYME y a las más pequeñas empresas.

1.2 Esta política no debe limitarse a los períodos de dificultades económicas, cuando los medios políticos redescubren los encantos de las PYME y de las empresas más pequeñas para reabsorber la escasez de puestos de trabajo y disminuir las estadísticas del paro, sino que debe transformarse en una política madura y de apoyo a largo plazo de su competitividad.

1.3 El CESE recomienda diez medidas fundamentales para apoyar y reactivar el desarrollo de las PYME mediante la creación de un entorno que les sea realmente favorable, así como para promulgar una **Small Business Act** para Europa que sea eficaz, que sea algo más que una simple declaración política, con el fin de:

- obtener un buen conocimiento del tejido europeo de las diferentes categorías de PYME, de su evolución y de sus necesidades a nivel horizontal y sectorial a la vista del mercado interior en sus dimensiones interna, externa y transfronteriza, por medio de, entre otras opciones, la publicación de informes anuales;
- integrar la dimensión PYME en todas las políticas comunitarias y en el proceso legislativo;
- proseguir a todos los niveles la estrategia de simplificación administrativa e instaurar un nuevo método de consulta con las diferentes categorías de PYME y sus organismos intermediarios representativos;
- asegurar que las legislaciones a todos los niveles tengan en cuenta la situación y necesidades de las diferentes categorías de PYME y apliquen el principio «Think small first» (piensa ante todo en pequeño);

- asegurar que las legislaciones tengan en cuenta cuatro principios fundamentales: 1) análisis de impacto eficaces; 2) proporcionalidad; 3) «only once» (sólo una vez); 4) salvaguardia, con la extensión, entre otras cosas, de las facultades del *SME Envoy* (representante de las PYME) y la creación de un *defensor de las PYME* para el mercado interior;
- apoyar las actividades de acompañamiento y asesoramiento de las organizaciones intermediadoras de PYME que sean representativas;
- reactivar los programas de cooperación de empresas, intercambios entre sus organizaciones y puesta en red de sus servicios de ayuda;
- establecer una política ampliada y permanente de la innovación hacia las más pequeñas empresas;
- simplificar y fomentar el acceso de las PYME a los programas de la UE;
- seguir una política a favor de la transmisión-reactivación de las empresas.

1.4 El CESE solicita que la SBAE se imponga a todos los niveles bajo la forma de un instrumento jurídicamente vinculante.

1.5 Por otra parte, solicita que la SBAE permita propiciar el diálogo social entre los interlocutores sociales del entorno de las PYME a fin de instaurar el mejor entorno laboral posible para favorecer la creatividad y la innovación —incluso en las condiciones de trabajo— velando, en particular, por la mejora de la seguridad y del análisis de los riesgos en el lugar de trabajo.

2. (Antecedentes) Presentación del dictamen exploratorio

2.1 La importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) para la economía de la Unión Europea es reconocida por todos como un elemento clave para el crecimiento y el empleo en la UE y para responder a los nuevos desafíos de la globalización. Una evaluación de los resultados de la política de las PYME seguida durante el período 2005-2007 ha puesto de relieve que se han realizado importantes progresos, tanto a escala comunitaria como en el plano nacional, gracias a la aplicación del principio «Think small first».

2.2 La Comisión Europea ha subrayado la necesidad de liberar totalmente el potencial de crecimiento y de creación de empleo de las PYME y aprovechar plenamente su capacidad innovadora. Esta orientación se reflejaba en el informe sobre la estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo adoptada el 11 de diciembre de 2007. En este contexto, se lanzó el principio de una «*Small Business Act*» para Europa (SBAE) cuyo principal objetivo sería el de definir principios y medidas concretas para mejorar el entorno de las PYME europeas y tener totalmente en cuenta su diversidad. Esta iniciativa fue acogida favorablemente en el Consejo Europeo de diciembre de 2007, y el objetivo de la Comisión es, desde entonces, presentar una propuesta para el mes de junio de 2008.

2.3 Recordemos a este respecto que el CESE emitió recientemente, o prepara en la actualidad, varios dictámenes sobre la política de las PYME, como los siguientes:

- «Evolución del sector de los servicios a empresas en Europa» (INT/412 — ponente: CALLEJA) (en curso de elaboración)
- «Programa de investigación y desarrollo para las PYME» (INT/379 — ponente: CAPPELLINI)
- «Revisión intermedia de la Política Moderna de la PYME» (INT/392 — ponente: BURNS) (en curso de elaboración)
- «Contratos públicos internacionales» (INT/394 — ponente: MALOSSE)
- «Microcrédito» (INT/423 — ponente: PEZZINI) (en curso de elaboración).

2.4 La Presidencia eslovena del Consejo solicita al CESE propuestas de carácter político para favorecer el crecimiento de las PYME. No se trata, pues, de que el CESE confeccione una nueva lista de medidas técnicas destinadas al crecimiento individual de las PYME, sino de proponer un marco político más estructurado e innovar en favor de las PYME.

2.5 Entre varias prioridades, la Presidencia eslovena ha subrayado dos en particular:

- a) permitir a todas las PYME —considerando sus diferencias de tamaño, actividad, sectores y modo de producción— que respondan a los grandes desafíos con que se verán enfrentadas con los cambios industriales, climáticos y demográficos y los desafíos sociales, así como la reestructuración de los mercados con los efectos de la globalización, los cambios en la distribución, la normalización y la certificación de los productos y los servicios;
- b) permitirles participar estrechamente en las opciones políticas, las prioridades operativas y las decisiones legislativas a todos los niveles que van a dirigir su marco de actividad.

2.6 Por otra parte, la Presidencia eslovena requiere el dictamen del CESE en el contexto de la preparación de la *Small Business Act* a la europea.

3. Observaciones generales

3.1 En sus anteriores dictámenes, el CESE ha tenido en cuenta los importantes avances efectuados en favor de las PYME, en particular por lo que respecta a la financiación y a la simplificación administrativa. Y, por otra parte, subraya con satisfacción la muy fuerte evolución de las posiciones de las instituciones europeas a favor de las pequeñas empresas, y espera que no se

deba únicamente al contexto económico y social actualmente difícil. Sin embargo, pese a estos indudables avances, quedan muchas insuficiencias que marcan las políticas emprendidas estos últimos años.

3.2 El CESE considera, entre otras cosas, que la Carta europea de las pequeñas empresas no ha alcanzado sus objetivos estratégicos por la falta de valor jurídico y que, en la mayoría de los casos, se ha quedado al nivel de una simple declaración política. Es necesario reforzar su aplicación en los Estados miembros y a nivel regional, así como reanudar las evaluaciones y recomendaciones anuales a los Estados miembros.

3.3 Por otra parte, se ha señalado a menudo que la concertación con las diferentes categorías de PYME aún puede mejorar; el CESE considera que es necesario emprender a nivel europeo, nacional y regional, una nueva cultura del diálogo que permita reforzar e institucionalizar las concertaciones entre las instituciones y las organizaciones intermediadoras que representan a los diferentes medios de las PYME.

4. Observaciones específicas

4.1 Crear un nuevo entorno favorable al desarrollo de todas las PYME

Frente a esta situación y los grandes desafíos que van a afrontar las PYME, pero también para dar cuerpo a la Estrategia de Lisboa renovada que se aprobó en la cumbre de primavera de 2008 y apoyar las iniciativas de la Comisión para mejorar la competitividad de las PYME, el CESE sostiene totalmente la iniciativa de la Presidencia de seguir una política innovadora respecto a las PYME, con una base constituida por la SBAE.

4.2 Un proyecto europeo en favor de las PYME y de las microempresas

El CESE recomienda a las instancias comunitarias que ya no se centren tan sólo en las empresas que registran un fuerte crecimiento, en el posicionamiento internacional y en diferentes principios de excelencia que sirven para privar de las ventajas de las acciones comunitarias a millones de empresas de pequeño tamaño pero que son creadoras de valor, innovaciones, empleo y estabilidad del territorio. Asimismo, solicita a las instituciones y autoridades públicas a todos los niveles que innoven en su política a favor de las PYME, mediante la puesta en marcha de un verdadero proyecto europeo que reúna a todas las fuerzas económicas de las medianas y pequeñas empresas, así como de las microempresas, para aportar el suplemento de crecimiento y empleo que la UE necesita. Este proyecto europeo también debe permitir el fomento y desarrollo del diálogo con los interlocutores económicos y sociales y las organizaciones representativas de las diferentes categorías de PYME sobre los nuevos desafíos comunitarios (cambio climático, evolución demográfica e inmigración, medio ambiente, energía, etc.) con los que las PYME se verán enfrentadas. Basándose al mismo tiempo en las empresas con fuerte tasa de crecimiento, pero también y sobre todo, en la economía de proximidad y las actividades llamadas «tradicionales», este proyecto europeo debe permitir a la Unión emprender una política de promoción de las empresas de tamaño humano y basarse también en la economía de proximidad para asegurar el crecimiento de los países miembros centrándose en cinco medidas prioritarias.

4.2.1 Conocer y comunicar la situación de las diferentes categorías de PYME.

Toda política comunitaria debe basarse en datos claros que permitan el conocimiento de las situaciones. La noción de PYME abarca realidades y categorías o formas de empresas muy diferentes (empresas individuales o en sociedad sin ningún asalariado o hasta 250 empleados, empresas dedicadas a la artesanía, al comercio, a la economía social o a actividades liberales) que operan en sus sectores de actividad en situaciones y con necesidades muy diferentes. Los datos sobre estas diferentes categorías de PYME suelen ser incompletos o inexistentes. Los análisis llevados a cabo por el anterior Observatorio europeo de las PYME habían facilitado, en la mayoría de los casos, datos esenciales. El CESE acoge favorablemente la reactivación del Observatorio por la DG Empresa y solicita:

- implantar un amplio programa de estudios económicos (incluidos los estudios sectoriales) sobre la situación y las necesidades de las diferentes categorías de PYME, también a nivel nacional y regional, así como análisis estadísticos en concertación con las organizaciones representativas interesadas;
- favorecer y desarrollar las actividades de investigación y de estudios propios de las organizaciones de empresas a nivel europeo, nacional y territorial, en concertación con los centros de investigación, las universidades y los Estados miembros.

4.2.2 Integrar la dimensión PYME en todas las políticas comunitarias:

el CESE ha podido observar que, más allá de las declaraciones políticas a favor de las pequeñas empresas, los legisladores de todos los niveles, por desconocimiento de la realidad o en aras de la simplicidad, siguen mostrando una tendencia muy fuerte a sistematizar el modelo de la gran empresa y aplicar el principio del bonsái, con la pretensión de que todo lo que es bueno para la gran empresa también lo es para la pequeña. Este planteamiento teórico de un modelo económico único está en contradicción con la realidad del pluralismo de las formas de sociedades y de culturas de empresas, y en la práctica se traduce en que más del 90 % de las empresas europeas se sienten incomprendidas e ignoradas por las políticas comunitarias. El CESE señala particularmente a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros que las empresas pequeñas y las microempresas constituyen una fuerza esencial de la economía y del empleo de la UE, pero que corren el riesgo de constituir su punto débil, no por algo imputable a las mismas, sino por la insuficiente atención que les prestan los poderes públicos a todos los niveles. Por ello, solicita que la SBAE sea la ocasión para pasar a la práctica, y espera que las necesidades y las particularidades de las diferentes categorías de PYME se tengan obligatoriamente en cuenta en todas las políticas, programas y negociaciones, así como en el marco del diálogo social y de las relaciones internacionales, tanto a nivel comunitario como nacional y regional.

4.2.3 Proseguir la política de simplificación administrativa:

el CESE anima vivamente a la Comisión a que redoble sus esfuerzos de simplificación de la legislación comunitaria, pero solicita, sobre todo, a las instituciones comunitarias, así como a los Estados miembros, que emprendan una política más eficaz de simplificación basada en cinco puntos:

- establecer una verdadera política de «Think small first» (pensar, ante todo, en pequeño);

- simplificar, pero no eximir de responsabilidad: el CESE duda del fundamento y la eficacia de la concesión sistemática de excepciones a las pequeñas empresas y prefiere una proporcionalidad en la puesta en marcha, así como una concertación directa con las organizaciones de PYME interesadas;
- asociar sistemáticamente a las organizaciones representativas de las diferentes categorías de PYME en el proceso legislativo comunitario, nacional y regional, así como en el diálogo social a diferentes niveles, y una mayor colaboración con el CESE y el Comité de las Regiones;
- sistematizar el principio «Only once» (sólo una vez) a todos los niveles y grados;
- redactar guías prácticas y documentos explicativos de las legislaciones adoptadas para hacerlas comprensibles y susceptibles de una transposición más sencilla.

4.2.4 Sostener las actividades de acompañamiento y asesoramiento de las organizaciones intermediadoras:

para sus servicios de asistencia técnica a todas las PYME que exigen competencias particulares que no puede ejercer la nueva red EEN (Enterprise Europe Network), las organizaciones intermediadoras representativas de las diferentes categorías de PYME constituyen un mecanismo esencial para el éxito de las políticas comunitarias, pues desempeñan un papel insustituible en la transmisión de información y ayuda a las empresas, al permitir, entre otras cosas, adaptar las legislaciones a la situación propia de cada empresa, caso por caso, y traducir la legislación a nivel microeconómico y a nivel local, y también lo más cerca posible de la más pequeña empresa. Por una parte, el CESE considera esencial que los poderes públicos de todos los niveles emprendan una política voluntariosa de apoyo a su actividad y que los programas comunitarios que afectan a las PYME prevean expresamente medidas de apoyo a estas organizaciones. Y por otra parte, solicita a la Comisión, a los Estados miembros y a las regiones que apliquen las conclusiones a este respecto de la IV Conferencia Europea de la Artesanía y las Pequeñas Empresas celebrada en Stuttgart.

4.2.5 Reactivar los programas de cooperación de empresas y los programas de intercambios entre las organizaciones.

El CESE solicita a la Comisión que reactive los programas interregionales de cooperación de empresas que en el pasado han dado muestras de su eficacia; por otra parte, es necesario apoyar las acciones llevadas a cabo por las organizaciones intermediadoras o permitir la creación de órganos destinados a favorecer esta cooperación.

4.3 Adoptar una Small Business Act realmente eficaz

4.3.1 En este contexto, el CESE acoge favorablemente las posiciones del Consejo y de la Comisión a favor de la creación de una Small Business Act a la europea (SBAE), tanto más cuanto que el CESE la había solicitado en reiteradas ocasiones ⁽¹⁾. Asimismo, considera que, para ser eficaz, la SBAE debe satisfacer varias condiciones:

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «El potencial empresarial, en particular de las PYME (Estrategia de Lisboa)» (DO C 256 de 27.10.2007, p. 8).

4.3.1.1 debe tener por finalidad **crear el mejor entorno posible** para las PYME y las microempresas a todos los niveles y dar una respuesta concreta a los diferentes desafíos que las PYME deben afrontar a lo largo de su ciclo de vida, incluida, en particular, su transmisión y reactivación; en este contexto, la SBAE no debe llevar a un debilitamiento de las condiciones laborales de los empleados de las PYME, sino que, por el contrario, las iniciativas emprendidas deberían permitir que se tuviera más en cuenta su situación;

4.3.1.2 debe **aportar un verdadero valor añadido** y no limitarse a una simple recopilación de los programas vigentes o a la simple coordinación de las diferentes medidas en curso;

4.3.1.3 no debe ser una simple declaración de intenciones, como desgraciadamente ha sido el caso para la Carta Europea de las Pequeñas Empresas, y no debe limitarse a un simple compromiso político de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros; las PYME y las microempresas europeas merecen más que eso, y el CESE estima que **dar un valor jurídico a la SBAE** es la consagración y la prueba de la voluntad de la UE de actuar mejor respecto a las PYME y las microempresas;

4.3.1.4 debe ser **vinculante en su totalidad** e imponerse a todos los niveles decisorios europeos, nacionales y regionales dirigiéndose a los poderes públicos a todos los niveles, dejando a los Estados miembros el cometido de su aplicación ⁽²⁾;

4.3.1.5 debe **aplicarse a todas las políticas comunitarias** integrando las PYME en el conjunto de estas políticas y desarrollando un planteamiento holístico por el que todos los aspectos de las políticas y las consecuencias de las nuevas normas para las diferentes categorías de PYME se tienen correctamente en cuenta.

4.3.2 El CESE solicita que la SBAE integre **cinco importantes medidas políticas** que permitan asegurar que las legislaciones no restringen el desarrollo y la competitividad de las diferentes categorías de PYME:

4.3.2.1 **Asegurar que los textos legislativos a todos los niveles se conciben teniendo en cuenta situaciones específicas y necesidades particulares de diferentes categorías de PYME.** A este fin conviene establecer una norma de base que se imponga a todos los niveles decisorios, en el sentido de que las propuestas legislativas deben elaborarse con conocimiento de las necesidades y expectativas de las PYME y, en particular, de las más pequeñas, e imponiendo el principio «Think small first», con una especial atención a los autónomos, que representan más de la mitad de las empresas europeas. Ello supone, muy especialmente, la consulta sistemática a las organizaciones representativas de las PYME y la participación a su justo nivel de expertos de estas organizaciones en todos los comités consultivos, a nivel regional, nacional o europeo, que tratan problemáticas que pueden tener un impacto en las PYME, como, entre otras cosas, solicitó el Consejo de competitividad el 13 de marzo de 2006.

En este espíritu, el CESE solicita que se nombre en cada Dirección General de la Comisión a un responsable de las PYME que

⁽²⁾ Véase el Dictamen sobre el tema «Contratos públicos internacionales» (DO C 224 de 30.8.2008, p. 32), en el que el CESE se pronuncia contra el establecimiento en la UE de un sistema de cuotas para las PYME basado en el modelo del «Small Business Act» de EE.UU.

se encargue de velar por que las medidas legislativas y los programas gestionados por la DG incluyan las prioridades y expectativas de las PYME y de las microempresas.

4.3.2.2 **Asegurar que las legislaciones respeten los principios fundamentales.** Para el CESE, la eficacia de legislaciones a todos los niveles y de programas o medidas colectivas o individuales a favor de las PYME depende de cuatro principios, y desea que estos principios se inscriban en la SBAE y se apliquen sistemáticamente a todos los niveles: europeo, nacional y regional:

— **análisis del impacto sistemático para las PYME:** no debería poder adoptarse ningún texto legislativo si previamente no ha sido objeto de un análisis de impacto sistemático en las diferentes categorías de empresas del sector de actividades en cuestión, midiendo los efectos económicos y sociales directos e indirectos, como la carga administrativa y los costes de información e inversión que se impondrán, así como los beneficios que les podrá reportar;

— **principio de proporcionalidad:** la legislación no debe imponer medidas inútiles a las PYME y limitarse a lo estrictamente necesario; las condiciones para la aplicación de la legislación deben adaptarse a la realidad y la diferente situación de las empresas afectadas, así como a la capacidad de éstas para ponerlas en práctica;

— **principio «only once»:** las PYME tienen el cometido de producir y no ser servicios administrativos; no pueden someterse más de una vez a declaraciones y procedimientos administrativos para un mismo asunto; corresponde a las autoridades administrativas pertinentes comunicarse esta información entre sí; este principio «only once» podría practicarse por medio de las ventanillas únicas que aplican el principio «un empresario — un solo interlocutor», con la ayuda de las organizaciones intermediadoras que ya desempeñan este cometido a nivel nacional;

— **principio de salvaguardia:** una legislación no puede adoptarse si es contraria al desarrollo de las PYME y amenaza con frenar su competitividad. Toda nueva propuesta legislativa que no se haya sometido a un análisis de impacto completo o para la que sea evidente que las medidas propuestas entran en contradicción con el desarrollo socioeconómico de las PYME debería poder bloquearse.

El CESE subraya, por otra parte, la necesidad de operar y garantizar una total transparencia en los procedimientos administrativos, permitiendo a las PYME tener acceso a todos los datos administrativos que les conciernan y corregirlos de acuerdo con sus necesidades.

4.3.2.3 **Aplicar una política ampliada y coherente de la innovación.** El CESE solicita que la Comisión, los Estados miembros y los entes políticos territoriales no se limiten a apoyar la innovación en las altas tecnologías y adopten una política más voluntariosa, incluyendo en los programas medidas expresas de apoyo a la innovación de baja y media tecnología y la innovación no tecnológica en las PYME y, en particular, en las más pequeñas empresas.

Por sí sola, la nueva red de asesores de la European BIC Network (EBN) nunca podrá intervenir eficazmente en todas las empresas que tengan un potencial de innovación. Por consiguiente, el CESE solicita que la SBAE establezca como prioridades:

- fomentar el diálogo entre los interlocutores sociales de las PYME con el objetivo de instaurar un entorno laboral propicio para la creatividad y la innovación;
- apoyar el establecimiento de consejeros en las organizaciones intermediadoras de PYME, pequeñas empresas y microempresas, al nivel más próximo a la empresa, así como a la formación a la medida de los empresarios y asalariados para innovar mejor, utilizando las nuevas oportunidades de los mercados en transformación;
- crear instrumentos financieros adaptados a las situaciones de las más pequeñas empresas, velando por que apoyen también medidas destinadas a los empleados;
- instar a los Estados miembros y las regiones a emprender, con las organizaciones de PYME, una campaña para la detección de las innovaciones tecnológicas y no tecnológicas en las PYME y, sobre todo, en las microempresas.

4.3.2.4 Ampliar el acceso a los programas comunitarios.

El CESE estima que la complejidad administrativa y las diferentes exigencias hacen cada vez más compleja, e incluso imposible, la participación de las pequeñas empresas en los programas comunitarios. Y llevan a la paradoja de que las organizaciones intermediadoras se desinteresan cada vez más de los programas. Por ejemplo, las actuales obligaciones jurídicas no permiten acciones innovadoras ni apoyar proyectos piloto experimentales, lo que priva a la UE de un gran número de propuestas innovadoras. El CESE considera que habría que revisar los principios y los dispositivos: dada la importancia del trabajo, no corresponde al presente dictamen precisar las modificaciones necesarias, pero el CESE solicita a la Comisión que, en el marco de la SBAE, emprenda una verdadera concertación con las organizaciones representativas de PYME, a fin de precisar nuevas condiciones para la elaboración y participación en los programas en los diferentes niveles territoriales.

En este marco, es necesario que los Fondos Estructurales puedan permitir favorecer el acceso de las PYME a los contratos públicos, especialmente en las regiones más desfavorecidas ⁽³⁾.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

4.3.2.5 Facilitar y fomentar la transmisión-reactivación de las empresas. El CESE subraya, en particular, el desafío de la transmisión y reactivación de empresas, sobre todo de las pequeñas empresas de producción y de servicios en el medio urbano y en el medio rural: su desaparición anunciada, pero no ineludible, tendrá considerables efectos negativos en el mantenimiento de la actividad y los puestos de trabajos en dichos medios. Conviene, por una parte, favorecer el establecimiento de sistemas de acercamiento entre compradores y vendedores, así como incentivos financieros o fiscales y, por otra, animar a los empresarios a llevar a cabo una mejor capitalización para mantener el valor de sus activos.

La situación sui generis que viven los empresarios en determinadas zonas como, por ejemplo, el medio rural, exige el desarrollo de fórmulas innovadoras, como asociaciones público-privadas.

4.4 El núcleo de la SBAE debería ser un instrumento con valor jurídico vinculante

4.4.1 Para que la SBAE sea realmente eficaz, el CESE solicita que el Consejo y el Parlamento adopten estas medidas bajo la forma de un acto jurídicamente vinculante que se imponga a los niveles decisorios europeo, nacional y regional.

4.4.2 En este contexto, el CESE solicita una evaluación anual de la puesta en práctica de la SBAE, así como del conjunto de las políticas sobre las PYME a nivel comunitario y nacional, y que se rinda cuentas anualmente de los progresos; este informe anual debe ser objeto de un capítulo específico separado en el marco de la aplicación de la Estrategia de Lisboa.

4.4.3 A raíz de esos informes, la Comisión deberá poder formular sus recomendaciones de aplicación, tanto a los Estados miembros como a las regiones, y el Comité espera poder emitir su dictamen al respecto.

4.4.4 El CESE solicita que estas evaluaciones anuales conduzcan, en caso necesario, a una adaptación o revisión de la SBAE y de las políticas sobre las PYME.

4.4.5 El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión y al Consejo que asocien muy estrechamente a las organizaciones representativas de las diferentes categorías de PYME a la concepción y aplicación de la SBAE.

El Presidente

Del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Véase el Dictamen CESE 979/2008 sobre el tema «Contratos públicos internacionales» (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión: Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo»

COM(2007) 621 final

(2009/C 27/03)

El 19 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión: Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de junio de 2008 (ponente: Sr. MENDOZA CASTRO).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 10 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente y valora de forma positiva la Comunicación de la Comisión «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo» y respalda el compromiso de la Comisión de afianzar de forma clara su estrategia y su política turística para los próximos años con la Agenda que debe llevar a su aplicación en la práctica diaria esa estrategia y esa política. Esa nueva política ya se expresó con anterioridad en la Comunicación de la Comisión «Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo».

1.2 Se reconoce el esfuerzo de la Comisión para sintetizar brevemente numerosos e importantes documentos, opiniones y debates. El resultado cumple adecuadamente la misión de trasladar de forma clara a la sociedad el resultado de los trabajos del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo, de los expertos que han elaborado el informe y los resultados de la consulta pública posteriormente llevada a cabo.

1.3 Se consideran acertados tanto la fundamentación de esa nueva política en la Estrategia renovada de Lisboa como los objetivos generales planteados de mejora de la competitividad y sostenibilidad y los más particulares de prosperidad económica, equidad y cohesión sociales y protección medioambiental y cultural.

1.4 Se consideran acertados los retos identificados en la Comunicación de la Comisión y la forma propuesta para afrontarlos. La metodología propuesta es la de la participación de todos los agentes bajo formas diversas de colaboración y «colaboración competitiva», participación que se considera el eje vertebrador de la nueva política turística y de su Agenda de aplicación. La importancia de los retos indicados en la Comunicación de la Comisión es patente, y el estudio continuo de la repercusión en la sostenibilidad de los gases de efecto invernadero debe ser en el futuro un elemento clave para la Agenda.

1.5 Se considera adecuado que la Comisión se comprometa a ejecutar esa nueva política a través del diálogo, de la cooperación, el lanzamiento de acciones de apoyo y la coordinación entre los agentes. La «Agenda para el turismo europeo sostenible y competitivo» es el desarrollo de la metodología concreta y los instrumentos de actuación propuestos para cada uno de los agentes intervinientes en el turismo europeo. Sin embargo, se entiende que la Comisión a través de la Dirección General de Empresa puede y debe tener un papel más activo y debe liderar

la puesta en marcha de numerosas iniciativas de ámbito europeo, como, por ejemplo, el turismo social, el turismo para todos, la formación en el ámbito turístico. De forma especial, tanto la Comisión como el resto de las instituciones deberían hacer un mayor esfuerzo en involucrar a las pequeñas, medianas y microempresas en la sostenibilidad del turismo y en la Agenda para aplicarla y alcanzarla. Se valora positivamente la iniciativa de la Comisión de los «destinos europeos de la excelencia» como buena práctica y efecto demostración.

1.6 El CESE propone y recomienda una vez más potenciar el Foro Europeo de Turismo y avanzar en la reflexión y estudio acerca de la puesta en marcha de un Consejo Consultivo Europeo de Turismo y de una Agencia Europea del Turismo. Ambas instituciones tal vez podrían aportar espacios donde las autoridades turísticas y los diversos agentes del sector turístico podrían encontrarse para mejorar y distribuir la información sobre el turismo sostenible y competitivo, para monitorizar el cumplimiento de la política y de la agenda del turismo europeo y de forma especial para tratar de percibir las tendencias en el sector turístico y configurar las acciones a emprender. De forma especial la visión del cambio climático, sus repercusiones en el turismo y las acciones a emprender podrían ser objetivos de ambas instituciones.

1.7 Se considera muy positiva la voluntad manifestada por la Comisión de mejorar la utilización de los instrumentos financieros disponibles. De forma concreta, en el ámbito del turismo social se considera que hay ya campo adecuado para iniciar en forma de proyecto piloto alguna experiencia con carácter transnacional. Algunos ejemplos de esa actuación pudieran ser el turismo social y el turismo para todos, el desarrollo de los recursos humanos, el desarrollo del producto y la penetración de mercado. El Comité piensa que ya hay margen suficiente para reunir experiencias transfronterizas bajo la forma de proyectos experimentales en esos campos.

1.8 El CESE recibe con agrado la culminación de los trabajos emprendidos de la Agenda 21 para el turismo y cuyos resultados expresados en la Comunicación de la Comisión de la «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo» completan y concretan la política general de sostenibilidad en el turismo europeo. De hecho, el documento técnico de la comisión creada a tal efecto es la base y complemento de la Comunicación de la Comisión, por lo que ambos documentos deben verse en conjunto.

1.9 En el ámbito estadístico, el CESE aplaude la convocatoria de propuestas, puesta en marcha por la Comisión y solicitada en su día por el Comité Económico y Social Europeo, acerca de la creación de una red de Observatorios de Turismo que permitan no sólo el reflejo de los datos del sector, sino también ser capaces de aportar una visión estratégica y prospectiva, con capacidad de prever y configurar actuaciones de futuro.

1.10 El CESE se ofrece a seguir trabajando en el ámbito turístico bajo las líneas expresadas en la Comunicación de la Comisión sobre la Agenda e invita al resto de las instituciones europeas, a los Estados miembros, a las regiones y localidades, a los agentes del sector: empresarios y sindicatos y a todos los ciudadanos a colaborar en el conocimiento y apoyo del turismo como derecho de todos y como actividad económica estratégica para el futuro de Europa. De igual forma se hace necesaria la responsabilidad de todos los agentes y de los consumidores para hacer un turismo más sostenible y competitivo.

1.11 Aunque la Comunicación de la Comisión tiene en cuenta criterios y elementos de carácter social en la configuración de la actividad turística, el CESE echa a faltar alguna referencia al concepto y realidad de la ciudadanía europea; el turismo es de hecho y puede serlo con mucha mayor intensidad un elemento cohesionador de culturas y realidades sociales en torno a esa ciudadanía europea que todos estamos llamados a promover y desarrollar. La variedad y diversidad de culturas, lenguas, patrimonio natural y cultural de los diversos Estados de Europa es una gran riqueza que puede y debe utilizarse y disfrutarse como forma de conocernos y reconocer nuestros derechos como ciudadanos europeos. Otro aspecto al que debiera darse mucha importancia en los debates y documentos sobre turismo a nivel europeo es la cultura, dadas las sinergias que puedan darse entre turismo y cultura como ya quedó patente en otro Dictamen del Comité.

1.12 En la mejora de la competitividad y de la sostenibilidad turísticas, es preciso tomar en consideración las características particulares de los destinos. El Comité recomienda que se tengan en cuenta las características específicas de los Estados miembros que dependen en gran medida del turismo. Deben tenerse en cuenta de forma adecuada las necesidades de los diversos territorios al elaborar políticas y propuestas en el ámbito turístico. Se recomienda que las evaluaciones del impacto llevadas a cabo por la Comisión tomen en consideración el impacto potencial desproporcionado en diversas regiones y sectores, por ejemplo, en cuanto a los destinos que dependen en gran medida del transporte por avión y no tienen ningún otro medio de transporte o dependen de forma casi exclusiva de él, como es el caso de las islas.

1.13 El CESE considera que el conjunto de principios y valores contemplados en la Comunicación de la Comisión: sostenibilidad, bienestar social, competitividad, cooperación, partenariado, rentabilidad, seguridad, calidad de empleo, etc., integran de hecho un Modelo Turístico Europeo, no como conjunto de normas sino del resultado de aplicar de forma generalizada esos principios y valores en todos los territorios de la Unión Europea.

1.14 El CESE alienta a la Comisión a avanzar de forma conjunta en la certificación a nivel europeo de conocimientos y competencias en el ámbito turístico como forma de mejorar la cantidad y calidad del empleo en el sector. Debe potenciarse el Europass que es una forma de presentar las capacidades y cualificaciones personales, de manera sencilla y fácilmente compren-

sible en toda Europa (Unión Europea, AELC/EEE y países candidatos), de las personas trabajadoras que quieran encontrar empleo y desplazarse profesionalmente por toda Europa.

2. La Comunicación de la Comisión

Con la intención de mejor conocer y aprehender lo que la Comisión quiere transmitir a todos los agentes e instituciones europeas, hacemos un breve repaso del texto de la Comunicación, resumiendo sus principales aportaciones.

2.1 Introducción de la Comunicación

2.1.1 **El reto del equilibrio entre la sostenibilidad y la competitividad.** La Comunicación de la Comisión en su apartado 1 de Introducción reconoce en primer lugar el papel central y estratégico del turismo en la economía europea, basado no sólo por los datos cuantitativos sino también por su capacidad de crear empleo y cumplir de ese modo al objetivo de la Estrategia de Lisboa renovada. Merece citarse el dato previsto de crecimiento, superior el 3 %, que sin duda es una buena contribución a los objetivos de empleo, pero que en determinados casos y a largo plazo puede representar una amenaza de traspasar los límites que la sostenibilidad impone.

2.1.2 **Competitividad y sostenibilidad: dos condiciones compatibles.** La Comunicación de la Comisión expresa bien claramente que la competitividad depende de la sostenibilidad, de la calidad de la experiencia turística y hace una referencia expresa a las exigencias que el cambio climático impone a la industria turística. La responsabilidad social de las empresas puede colaborar de forma decisiva en la asunción de medidas de adaptación y lucha contra el cambio climático a la vez que ayuda en la innovación y el valor de los productos turísticos para un mundo con importantes retos globales.

2.2 **Contenido de la Agenda.** La Comisión propone con su Comunicación la creación de un nuevo equilibrio entre el bienestar de los turistas, el entorno y la competitividad de empresas y destinos, equilibrio que debe ser creado por todos.

2.2.1 **Los objetivos y los retos.** La Comunicación de la Comisión plantea como guía de acción para todos los agentes tres objetivos básicos para la Agenda: la prosperidad económica, la equidad y cohesión sociales y la protección medioambiental.

La Comunicación de la Comisión propone muy importantes retos para alcanzar esos objetivos:

- Gestión sostenible de los recursos naturales y culturales
- Minimización de la contaminación y el uso de los recursos
- Gestión del cambio en interés del bienestar de los ciudadanos
- Reducción de la estacionalidad de la demanda
- Lucha contra el impacto medioambiental del transporte
- Turismo accesible a todos
- Calidad de los empleos turísticos
- Garantizar la seguridad de los turistas y de las poblaciones de acogida.

Ese catálogo de retos es algo abierto y vivo que en todo momento los diversos agentes del sector turístico deben actualizar, priorizar y gestionar con espíritu cooperativo.

2.2.2 Un marco para la acción. La Comunicación de la Comisión plantea que la acción coherente para la consecución de los objetivos y retos pasa por conseguir la colaboración y la gestión responsable de los destinos, de las empresas y de los turistas y desarrolla las condiciones bajo las que debe buscarse esa coherencia.

2.2.3 Los principios. La Comunicación de la Comisión plantea un total de nueve principios que deben respetarse para poder conseguir ese turismo sostenible y competitivo. Cabe resaltar tres de entre ellos:

- El respeto a los límites que puedan establecerse acerca de la capacidad de acogida, las instalaciones o el volumen de los flujos de los turistas.
- Lograr el ritmo adecuado a la dotación de recursos naturales, culturales y sociales disponibles en cada momento.
- Planificar a largo plazo como condición indispensable para el equilibrio entre sostenibilidad y competitividad.

2.3 Avanzar juntos. La Comisión plantea en este apartado la necesidad de reunir esfuerzos y trabajar de forma voluntaria y continua para todos los agentes con incidencia en el sector. El modelo propuesto es el de respeto al principio de subsidiariedad, actuando preferentemente a nivel destino pero con un marco de apoyo nacional y europeo. La Comunicación de la Comisión plantea, pues, tanto el papel de los diversos agentes del sector como el de la Comisión Europea a la luz del Tratado.

2.3.1 El papel de los agentes del sector. La Comunicación, siguiendo las conclusiones del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo, plantea amplias responsabilidades y papeles específicos a los tres ámbitos de actuación: destinos, empresas y turistas. De forma especial se hace referencia a la necesidad de trasladar y difundir entre las microempresas el mensaje de la necesidad del equilibrio entre sostenibilidad y competitividad.

2.3.2 El papel de la Comisión Europea. La Comisión reconoce sus responsabilidades de acción de acuerdo con el Tratado y se compromete a lanzar e impulsar diversas iniciativas a nivel comunitario, en el marco y desarrollo de la Agenda. Entre dichas iniciativas merecen especial atención cuatro grupos de acciones:

- La movilización de los agentes para producir y compartir conocimientos, siempre en el marco del equilibrio entre sostenibilidad y competitividad. El Foro Europeo de Turismo es un buen ejemplo del intercambio de ideas y experiencias.
- La promoción y apoyo de los destinos europeos de excelencia como ejemplo de buenas prácticas y su difusión como redes de destinos comprometidos con la sostenibilidad y la competitividad.
- El uso de los muy diversos instrumentos financieros de la UE en que la Comisión se compromete a difundir la información para su mejor utilización en el ámbito turístico.
- La integración de la sostenibilidad y competitividad en las políticas de la Comisión y su aplicación a la diversidad de territorios con muy diferentes sensibilidades y necesidades: litoral, montaña, áreas rurales y zonas urbanas.

2.4 Conclusión de la Comunicación

La Comunicación de la Comisión concluye con el llamamiento a la total colaboración entre todos los agentes públicos y privados en la adopción y realización práctica de la Agenda. La recomendación, una vez más, del establecimiento de colaboración a todos los niveles es condición para la mejora de la competitividad que asegure un turismo europeo atractivo y sostenible a largo plazo. La Comisión se plantea el horizonte del año 2011 como fecha de evaluación del plan de acción que la Agenda supone. El objetivo de la Comisión de la presentación de la Comunicación se percibe así bien claramente.

3. Observaciones generales del Dictamen

3.1 El reconocimiento del turismo y su importancia estratégica en la economía europea han merecido por parte de todas las instituciones europeas declaraciones tanto formales como informales que refuerzan ese papel, lo divulgan entre todos los agentes y en definitiva suponen un fuerte empuje de ese sector. Y ello no sólo por el ámbito estrictamente económico, sino por su relevancia social en la construcción de la Europa de los ciudadanos. Aun reconociendo ese impulso, posiblemente queda aún recorrido para que el turismo alcance, ahora y en el futuro, ese papel central en la política europea.

3.2 De forma especial debe indicarse que el nuevo Tratado de Lisboa reconoce la importancia del turismo para Europa y otorga a la Unión Europea más posibilidades de contribuir a su desarrollo. La UE tiene por ese Tratado la competencia y la misión de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros y como objetivos fomentar un entorno favorable al desarrollo de las empresas y favorecer el intercambio de buenas prácticas.

3.3 Esa presencia del turismo se da en diversos ámbitos institucionales europeos:

- En el **Parlamento Europeo**, que ha aprobado resoluciones en repetidas ocasiones y de muy diversas formas del turismo y su repercusión en el empleo y la economía. Baste con citar las Resoluciones sobre «Turismo y desarrollo» y «Nuevas perspectivas y nuevos retos para el turismo sostenible».
- En el **Consejo de la Unión Europea**, que se ha ocupado del turismo en diversas ocasiones mediante Conclusiones y Planes de Acción, fundamentalmente para reforzar la necesidad de su sostenibilidad, competitividad y capacidad de generación de empleo. Cabe citar de forma especial las Conclusiones del Consejo adoptadas el 7 de julio de 2006 acerca de la Comunicación de la Comisión sobre la nueva política turística en la UE, que la acogen favorablemente e invitan a la Comisión a un papel activo en la coordinación de diversas políticas.
- En la **Comisión Europea**, a través de sus diversas Comunicaciones, de forma especial la que en marzo 2006 fija la nueva política turística en la UE, de la creación, potenciación y mantenimiento de los Foros Europeos del Turismo, de la organización de conferencias sobre diversos temas: turismo social, Agenda 21 para el turismo y otras muchas actividades, tales como el proyecto experimental sobre los «Destinos Europeos de la Excelencia», por el que se dan el reconocimiento y la promoción de buenas prácticas aplicadas en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos.

- En el **Comité de las Regiones**, que entre otros trabajos ha emitido dictámenes acerca de las Comunicaciones de la Comisión: «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo» y «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo».
- En el **Comité Económico y Social Europeo**, que ha tenido siempre y sigue teniendo en la actualidad un especial interés en lo concerniente al turismo, como lo demuestran los más de 11 dictámenes aprobados desde 1999 hasta la fecha, la participación activa en los diversos Foros Europeos de Turismo convocados por la Comisión, la participación y promoción de múltiples Jornadas sobre diversos aspectos del turismo. Merece especial atención la colaboración mutua del CESE con otras instituciones en todas las iniciativas que cualquiera de ellas ha planteado en el ámbito del turismo.

3.4 El presente Dictamen del CESE quiere ser un elemento valorativo de la Comunicación de la Comisión respecto de sus aportaciones tanto a la política como a la propuesta de forma de gestionar, pero quiere también aportar elementos propositivos que enriquezcan si no el texto, sí al menos el debate en torno a él.

3.5 De forma muy similar al Dictamen del CESE INT/317 referido a la Comunicación de la Comisión sobre la nueva política turística, este Dictamen del CESE quiere una vez más declarar y concretar:

- que el turismo es un derecho de todos los ciudadanos tal y como expresa el Código Ético Mundial del Turismo y que lleva consigo deberes de buenas prácticas;
- que es un derecho que además genera riqueza y rentabilidad directa e indirecta de forma especial entre empresas micro, pequeñas y medianas, configurando una industria estratégica, y que se ha demostrado estable, para Europa;
- que la calidad de las prestaciones de los agentes del sector y la responsabilidad de los usuarios hacia las comunidades locales son valores que debemos preservar como base para su continuidad;
- que el turismo repercute o debe repercutir de forma positiva en el ámbito local y regional a nivel económico, social y medioambiental, y en el medio urbano, y en tal sentido es un instrumento de conocimiento de otras culturas y formas de ser y actuar distintas y de cooperación interregional;
- que el turismo es un sector dinámico y gran generador de empleo ahora y en el futuro y con capacidad para crear empleo de calidad, estable y con derechos;
- que el turismo no está exento de problemas como la masificación y la estacionalidad que tienen como consecuencia la pérdida de competitividad;
- que creemos en la virtualidad práctica de la «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo». que aporta claridad de miras y ambición en sus objetivos;
- que el modelo turístico europeo es una necesidad interna y puede ser una referencia mundial si está basado no en más normativa sino en valores de calidad, sostenibilidad, accesibilidad etc., libremente asumidos por los destinos turísticos y por todos los agentes que intervienen;
- que el modelo turístico europeo se basa y se enriquece por la variedad de destinos, de formas de entender el turismo y por la diversidad de sus formas de expresión;

- que este modelo turístico europeo que defendemos es un buen instrumento para la paz y el entendimiento de los pueblos.

4. Observaciones particulares

4.1 La Comunicación de la Comisión expresa de forma clara la propuesta acerca del necesario equilibrio entre sostenibilidad y competitividad y la forma de conseguirlo en la práctica. Todo ello, incluido en una Comunicación no muy extensa, ha significado sin duda un gran esfuerzo de síntesis y ha precisado el análisis de numerosos documentos, opiniones y debates. El resultado, cabe resaltar, ha cumplido la misión de trasladar a la sociedad de forma clara cuál es la opinión básica de la Comisión respecto al futuro del sector y las acciones a realizar en esa compleja industria.

4.2 Parece acertada la fundamentación que hace la Comunicación de la Agenda en cuanto valora por una parte el impacto económico del turismo y su capacidad de crear empleo entre los jóvenes, pero también el necesario equilibrio entre sostenibilidad y competitividad que a largo plazo se ayudan mutuamente. Estudios de impacto como el de la huella medioambiental de las diversas actividades y territorios, o como el de los límites de carga o acogida son elementos esenciales para compaginar y mantener el equilibrio entre esas variables. La asunción general de que la actividad turística tiene unos límites y unos ritmos máximos está en la base del equilibrio entre sostenibilidad y competitividad.

4.3 Tal vez hubiera sido conveniente que la Comunicación de la Comisión analizara con algo más de detalle el nuevo Tratado de Lisboa, para tratar de ver cómo se articula en ese documento la Agenda y lo que representa de avance para aplicar la nueva política europea de turismo. No hay que olvidar que los Estados y las regiones han manifestado en repetidas ocasiones que quieren mantener las competencias sobre el turismo, pero sin renunciar a que la Unión Europea ejerza unas funciones de impulso y coordinación de ciertos aspectos comunes que pueden mejorar la competitividad del sector turístico europeo. Por ejemplo: la creación y mantenimiento de un portal europeo de promoción de Europa como destino turístico es ya una realidad valiosa y enriquecedora, adecuada para ofrecer el conjunto de países de la UE como destino turístico variado y privilegiado que es.

4.4 El conjunto de retos y objetivos planteados por la Comisión en su Comunicación son ciertamente los principales a los que se enfrenta el turismo en las próximas décadas. Sin duda los retos básicos de sostenibilidad y la mejora de la competitividad son lo suficientemente amplios como para abarcar otros retos importantes, como la mejora de la calidad, la lucha contra la estacionalidad o la mayor profesionalización de los trabajadores del turismo, retos también enunciados en la Agenda.

4.5 Son continuas en la Comunicación de la Comisión las llamadas a la colaboración, ya que, de forma coherente con la nueva política turística, se propone que su refuerzo sea el eje vertebrador e identificador. De forma especial es importante resaltar el papel de los sindicatos y de las organizaciones empresariales que deben ser incluidos en los procesos de colaboración, llamados a participar en todos los debates y foros y en la ejecución de medidas generales de mejora del sector. De forma similar sería conveniente la potenciación de redes estables de ciudades y destinos turísticos, enmarcadas bajo la voluntad

común de mejora de la competitividad y la sostenibilidad. Se valora positivamente la promoción de los destinos europeos de excelencia y se insiste en que tal concepto debe incluir el correcto tratamiento de las relaciones laborales y sociales y la participación de los sindicatos y de las organizaciones empresariales en el destino elegido como forma de mejorar la sostenibilidad y la competitividad de los destinos turísticos.

En el ámbito de sus competencias, es destacable el papel a desempeñar por las organizaciones de consumidores.

4.6 La Comisión se compromete a ejecutar esa nueva política a través de la cooperación, el lanzamiento de acciones específicas de apoyo y la coordinación entre los agentes. La búsqueda de una mayor responsabilidad de todos los agentes del sector es sin duda una exigencia de la Agenda. La Dirección General de Empresa tiene, a juicio del CESE, un muy importante papel en estas tareas de coordinación de todas las políticas europeas que conciernen directa o indirectamente al turismo y que afectan a los diversos tipos de destinos que también tienen características específicas.

4.7 Asimismo se considera que el papel de la Comisión debiera ser más activo en la puesta en funcionamiento de iniciativas de ámbito europeo, entre ellas la del turismo social transnacional de ámbito europeo. De forma concreta cabe citar que el CESE ha propuesto en varias ocasiones, y lo hace otra vez más, impulsar y potenciar el Forum Europeo de Turismo y avanzar en la reflexión y el estudio acerca de la posibilidad de la creación de un Consejo Consultivo Europeo del Turismo y una Agencia Europea del Turismo que sean ámbito de información y seguimiento de las políticas y acciones en el ámbito turístico europeo. También se propone a la Comisión que promueva la investigación para la implantación de las plataformas tecnológicas en el sector turístico que sean capaces de mejorar la comercialización turística, especialmente ante las posibilidades de fomento del turismo interior en Europa, y zonas potencialmente emisoras (China, India, Rusia, etc.).

4.8 Se considera que la Comunicación de la Comisión no incide de forma suficiente en el papel de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el nuevo escenario del turismo, tanto desde el punto de vista de los usuarios como de las empresas y agentes del sector. El esfuerzo en investigación y desarrollo en el ámbito turístico que mejore la utilización de esas tecnologías debe ser una prioridad para los próximos años. Sin duda ese esfuerzo redundará en la mejor gestión de los destinos, de las empresas y de los turistas hacia el equilibrio deseado.

4.9 Es importante la voluntad manifestada de la adopción de medidas concretas y, de forma especial, la de mejor utilización de los instrumentos financieros europeos disponibles, pero se echa en falta una propuesta de algún programa específicamente dirigido a implementar los importantes retos del turismo europeo, perfectamente identificados en la Comunicación. Se

debe asegurar que todos los fondos destinados directa o indirectamente al turismo cumplan sus objetivos con eficacia y eficiencia.

4.10 No es posible entender esta Comunicación de la Comisión sin tener en cuenta las importantes aportaciones del informe del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo, documento que ha aportado de forma significativa criterios para la elaboración de la Agenda, especialmente en la asignación de roles a cada agente del sector. El esfuerzo realizado por importantes expertos durante varios meses sin duda ha sido fructífero y aporta visiones complementarias y concretas a múltiples cuestiones acerca de la sostenibilidad y la competitividad.

4.11 La Comunicación de la Comisión no indica en este caso claramente el papel que otorga a las estadísticas turísticas. Se considera preciso que las estadísticas turísticas colaboren de forma clara en el seguimiento de la aplicación de la Agenda y en especial concedan mayor importancia a las variables de sostenibilidad, competitividad y las que conciernen al empleo.

4.12 La Comunicación de la Comisión plantea bien claramente la necesidad de integrar las políticas turísticas de sostenibilidad y competitividad con el resto de políticas de toda la Comisión y de toda la UE como forma de asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados en la Agenda.

4.13 Tal y como ya se indicó en el Dictamen del CESE de la Declaración de Katowice, así como en el Dictamen sobre «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento», en el «Dictamen sobre la nueva política turística» y en otros documentos del CESE, sería necesaria también la realización de campañas de comunicación en torno a la educación y motivación entre toda la población europea, pero de forma especial entre los jóvenes.

4.14 Se considera de vital importancia que la formación, tanto reglada como ocupacional, responda a las necesidades de las empresas y mejore la empleabilidad de las personas. La certificación y reconocimiento a nivel europeo de conocimientos y competencias debe ser un instrumento para facilitar más y mejores condiciones de empleo en el sector turístico.

4.15 Para mejorar la competitividad y la sostenibilidad del turismo, hay que tomar en consideración las características particulares de destinos. El Comité recomienda que, al elaborar políticas y propuestas, se tengan en cuenta las características específicas de los Estados miembros que dependen en gran medida del turismo y sea dada la consideración debida a las necesidades de los territorios diversos. Al mismo tiempo, cabría señalar que el turismo con destinos remotos puede tener un impacto particularmente fuerte en el cambio climático debido a las largas distancias que hay que recorrer. En adelante, tal vez sea necesario destacar las ventajas de buscar destinos más cercanos al lugar de salida, a los que se puede llegar con menos emisiones de dióxido de carbono.

Bruselas, 10 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente texto del punto 4.15 del Dictamen de la Sección obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, pero fue modificado por la enmienda aprobada en el Pleno por la Asamblea:

«4.15 *Para mejorar la competitividad y la sostenibilidad del turismo, hay que tomar en consideración las características particulares de destinos. El Comité recomienda que, al elaborar políticas y propuestas, se tengan en cuenta las características específicas de los Estados miembros que dependen en gran medida del turismo y sea dada la consideración debida a las necesidades de los territorios diversos.*»

Resultado de la votación

Votos a favor de añadir una nueva frase: 48 Votos en contra: 43 Abstenciones: 16

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE»

COM(2007) 807 final

(2009/C 27/04)

El 18 de diciembre 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 Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 11 de junio de 2008 (ponente: Sr. GRASSO).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Valoraciones y recomendaciones

1.1 Una vez más, la Comisión solicita a nuestro Comité que elabore un dictamen sobre la integración del mercado de los créditos hipotecarios para la adquisición de bienes inmuebles con fines residenciales y no residenciales. Se trata del Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE.

1.2 Normalmente, los libros blancos son fruto de una valoración política casi definitiva y estructurada en torno a una cuestión: «qué hacer». Esta vez no es el caso. De hecho, la Comisión deberá examinar numerosos puntos que siguen planteando incertidumbre, como los fondos comunes de inversión, los proveedores de financiación, la combinación de productos (*tying*), etc. En total, son catorce los aspectos que se tomarán en consideración.

1.3 Así pues, el Libro Blanco no es la plasmación de un proceso ya concluido, sino de otro que, por el contrario, sigue abierto por su complejidad real y comprobada. Entonces, ¿de qué sirve solicitar un nuevo dictamen si este Libro Blanco no añade nada nuevo al Libro Verde ya abordado con anterioridad en un dictamen del CESE?

1.4 Se trata de un problema que se viene planteando desde hace muchos años en las distintas mesas de negociaciones sin que la Comisión encuentre una salida ni adopte una decisión efectiva que elimine las barreras culturales, jurídicas, administrativas, etc. que, en opinión del CESE, constituyen los obstáculos verdaderos y reales para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión.

1.5 Aprobado en el Pleno de diciembre de 2005 con una sola abstención, el Dictamen del CESE ⁽¹⁾ sobre el Libro Verde sigue siendo válido en su conjunto.

1.6 El Libro Blanco refleja aún hoy una situación marcada por la elevada fragmentación del sector, consecuencia de las particularidades culturales, jurídicas, legislativas y ético-sociales que caracterizan la adquisición de un inmueble, en especial si va destinado a vivienda, en los distintos países de la Unión.

1.7 Aun mostrando su perplejidad por las posibilidades concretas de integración y homogeneización que presenta el mercado del crédito hipotecario en una Unión Europea marcada por unas particularidades y características radicalmente distintas (Dictamen de 15 de diciembre de 2005, ponente: Sr. Burani ⁽²⁾), el CESE considera útil, por una cuestión de principio, el intento de la Comisión de establecer «reglas», ya sean éstas meras sugerencias de conducta (las denominadas «mejores prácticas») o propuestas de carácter vinculante.

1.8 No obstante, esta intervención parecería excesiva si se pretendiera someter a debate las oportunidades —de por sí positivas— ya actualmente implícitas en los automatismos de regulación del mercado de los créditos hipotecarios.

1.9 Entretanto, el CESE sugiere que la Comisión ahonde en el examen de aquellos temas (registros hipotecarios, ejecuciones inmobiliarias, divulgación de la cultura financiera) que no presenten excesivas dificultades, siempre y cuando el esfuerzo valga la pena.

1.10 El Comité considera que, en la orientación de la Comisión, la intervención presta **una excesiva atención a los posibles beneficios a corto plazo**, derivados de la posible introducción de nuevas reglas que se basan en unos modelos interpretativos algo parciales del mercado de los créditos hipotecarios. Aplicando un planteamiento orientado hacia los resultados a corto plazo, la intervención va encaminada a reducir el coste de la financiación hipotecaria sin mostrar interés por la utilidad real que pudiera tener para los ciudadanos comunitarios la actual oferta de productos relevantes en el plano de la financiación y la innovación.

1.11 Como también reitera el ponente Burani en su dictamen, el CESE considera que el sistema propuesto por la Comisión sintoniza tan poco con la continua evolución del mercado que suscitan preocupación las consecuencias a largo plazo para los prestatarios más débiles, es decir, los consumidores más necesitados de protección.

⁽¹⁾ DO C 65 de 17.3.2006, p. 113, ponente: Sr. BURANI.

⁽²⁾ DO C 65 de 17.3.2006, p. 113; ponente: Sr. BURANI.

1.12 El CESE valora positivamente que se vinculen las normas actuales del crédito hipotecario a la necesidad de proteger a los consumidores. Estas intenciones son encomiables y deben ser fomentadas siempre que vayan encaminadas a difundir una mayor cultura financiera en el ámbito de los créditos hipotecarios. Por consiguiente, cabe aplaudir la voluntad de la Comisión de **proceder a intensificar las normas de transparencia** para proteger mejor al consumidor.

1.13 No obstante, parece al mismo tiempo complicado y aleatorio **imponer a cualquier precio reglamentos generalistas enfocados a evaluar el riesgo** que plantea el solicitante del crédito.

1.14 En opinión del CESE, si, por un lado, es necesario proteger al consumidor en la fase de negociación del préstamo hipotecario, por el otro, el prestatario debe ser consciente de sus responsabilidades respecto de la entidad que concede el préstamo.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 El 18 de diciembre de 2007 se publicó la evaluación de impacto (SEC(2007) 1683) que acompañaba al denominado Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario en la Unión Europea. Este documento incluye tres anexos: a) las características del mercado del crédito hipotecario; b) los procedimientos o procesos, y c) las evaluaciones de impacto sobre aspectos específicos.

2.2 Si el examen del documento SEC(2007) 1684 permite descubrir una excelente síntesis de la documentación, cabe subrayar, en aras de la brevedad, algunos de los puntos fundamentales de este documento para el que ahora se solicita un nuevo dictamen del CESE:

- se plasma una **situación de elevada fragmentación**, consecuencia de las particularidades culturales, legislativas y, sobre todo, de carácter ético y social que representa la adquisición de un inmueble destinado a la vivienda en los distintos países de la Unión;
- se hace hincapié en la **delicadeza de esta problemática** en todos sus aspectos —también desde el punto de vista económico y financiero— habida cuenta de la importancia que reviste el mercado inmobiliario para las economías de los distintos países de la Unión Europea, así como la contribución del empleo hipotecario a la rentabilidad del sector bancario, y
- se subraya que, en la actual situación de fragmentación, se podría recurrir también a la **«presentación de un nuevo acto normativo»** para lograr una mayor integración del mercado.

2.3 Así pues, el documento de la Comisión retoma los puntos ya analizados en el precedente Libro Verde sobre el crédito hipotecario. No podía ser de otra manera, ya que el nuevo documento trata sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario y las correspondientes evaluaciones de impacto ya mencionadas.

2.4 En cualquier caso, el CESE ya emitió un dictamen sobre este Libro Verde el 15 de diciembre de 2005 (ponente: Sr. Burani). Lo expuesto en dicho documento refleja, a todos los

efectos, la posición del CESE a este respecto. El presente dictamen tiene por objeto centrar la atención en dos puntos añadidos por la Comisión:

- la posibilidad de expresar su opinión sobre las intenciones de intervención que propone la propia Comisión, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto que surjan del Libro Blanco ⁽³⁾, y
- la solicitud de formular propuestas conformes a la solicitud de la Comisión, la cual precisamente afirma que «es posible desarrollar un amplio programa de control y evaluación previa presentación de las propuestas detalladas» ⁽⁴⁾.

3. Observaciones del CESE al Libro Blanco

3.1 El Libro Blanco suscita un gran número de problemas irresueltos para los que se recaba ahora la opinión del Comité. Se trata de once puntos:

- 1) la elección del producto necesario;
- 2) la extinción anticipada;
- 3) la combinación de productos;
- 4) los registros crediticios;
- 5) las valoraciones inmobiliarias;
- 6) los procedimientos de ejecución inmobiliaria;
- 7) los registros nacionales;
- 8) la normativa aplicable;
- 9) las normas sobre las variaciones de las tasas y sobre las denominadas tasas de usura;
- 10) la financiación del crédito hipotecario, y
- 11) las instituciones no bancarias y de servicios.

3.2 Observaciones sobre los puntos específicos de la evaluación de impacto

3.2.1 **Información precontractual.** Para mejorar los desequilibrios informativos en la fase precontractual, el CESE considera importantes la circulación y difusión de la información y de los conocimientos específicos en el ámbito de los créditos hipotecarios, algo que no deberá acarrear costes para el ciudadano.

3.2.1.1 El incremento de la información y la divulgación de la cultura financiera son condiciones para evaluar con eficacia la relación coste-beneficio que se deriva de una situación de riesgo. De hecho, el mejor instrumento para prevenir las posibles situaciones de riesgo excesivo pasa por concienciar eficazmente a las partes contratantes acerca de su exposición a dichas situaciones.

3.2.1.2 El CESE también cree importante subrayar que las reglas y normas han de referirse a las **modalidades de circulación de la información** y a la aplicación de posibles acciones sancionadoras en caso de incumplimiento. Sin embargo, el Comité opina que la imposición sin más de una obligación a una sola de las partes contratantes no lograría más que un intento por desquitarse y repercutir la carga a la otra parte.

⁽³⁾ Véase el anexo II al Libro Blanco.

⁽⁴⁾ Véase el anexo II al Libro Blanco, punto 8.

3.2.2 **Códigos de conducta.** El CESE considera que se deben adoptar incentivos para la adhesión voluntaria al código de conducta.

3.2.2.1 Esto permitiría al prestatario adquirir una mayor conciencia del riesgo que asume y de la posibilidad de obtener unas condiciones de financiación ventajosas.

3.2.2.2 El instrumento que se propone podría consistir en obligar al prestatario a responder a una serie de preguntas estándares con vistas a **evaluar su propia capacidad para mantener el compromiso financiero a medio y largo plazo.**

3.2.3 **Índice de coste.** El CESE considera oportuno que se obligue a los órganos de financiación a indicar el coste global de la operación, con un desglose de sus distintos componentes, incluida la variable fiscal.

3.2.4 **Asesoría.** Por lo que respecta a esta cuestión, el CESE opina que los servicios de asesoría estrictamente asociados a las operaciones de financiación hipotecaria deben valorizarse con la ayuda de **mecanismos autónomos para la fijación de precios que, no obstante, deberán quedar reflejados en el cálculo del coste de la operación.**

3.2.5 Extinción anticipada

3.2.5.1 **Aplicabilidad.** Cuando se habla del problema de la extinción anticipada en el caso de las financiaciones hipotecarias, convendría distinguir entre: a) el caso de reembolso anticipado con extinción total o parcial de la deuda hipotecaria, y b) el caso de extinción derivado de la oportunidad de negociar condiciones más ventajosas en términos de costes con otras instituciones financieras.

- en el primer caso, el CESE cree que es importante permitir en todo momento también el reembolso parcial anticipado;
- en el segundo caso, debería tener lugar mediante la transferencia del contrato de financiación a otra institución crediticia.

3.2.5.2 **Coste.** Por lo que respecta a los costes de la extinción anticipada, se considera que deben calcularse utilizando fórmulas matemáticas y quedar reflejados obligatoriamente en los informes contractuales. **El adeudo de los costes al cliente debería producirse únicamente en caso de reembolso voluntario de la financiación. En caso de cesión del contrato, los costes deberían correr a cargo de la institución crediticia reemplazante.**

3.2.6 **Combinación de productos.** Para ser válida, la venta combinada de productos debe basarse, ante todo, en la capacidad para demostrar la verdadera utilidad de la combinación. El CESE cree que es posible resolver este problema obligando al prestamista a presentar un cálculo de la relación coste/beneficio y permitiendo un plazo suficiente al prestatario para que decida si considera o no aceptable la propuesta, llegado el caso incluso una vez concluido el contrato de financiación.

3.2.7 **Registros crediticios.** Por lo que respecta a esta cuestión, el CESE comparte la exigencia de contar con un registro paneuropeo cuyo acceso se regularía por normas específicas en materia de confidencialidad. De hecho, se considera que la crea-

ción de un registro crediticio paneuropeo podría ser un elemento útil para impulsar la competencia transeuropea entre los distintos prestamistas de crédito hipotecario. En cualquier caso se debe facilitar el acceso transfronterizo a los registros de cada Estado miembro simplificando los procedimientos de información.

3.2.8 **Evaluación inmobiliaria.** Se parte de la premisa de que la evaluación inmobiliaria es un ejercicio más complejo que la evaluación financiera general. Así, las particularidades del bien (sobre todo su inamovilidad) condicionan su utilidad, y en su evaluación influyen, además, otros factores externos de carácter territorial como:

- la morfología,
- los servicios a la movilidad,
- la densidad demográfica, etc.

Por consiguiente, imaginar que se pueden sintetizar todas las determinantes del valor en una fórmula específica de evaluación inmobiliaria es pura utopía.

3.2.8.1 **Criterios de evaluación inmobiliaria.** Una vez subrayada la gran complejidad que entraña la evaluación inmobiliaria por los motivos ya mencionados, no se considera útil recurrir a una fórmula específica universal. En su lugar, se propone **desarrollar las denominadas «mejores prácticas» sobre una base local** y reforzar la obligatoriedad de que la evaluación corra a cargo de personas de profesionalidad contrastada y acreditadas por asociaciones del sector, las cuales deberán también asumir la responsabilidad de respetar la imparcialidad de sus propuestas.

3.2.8.2 **Evaluación de los riesgos inmobiliarios.** El CESE considera que, además de la evaluación inmobiliaria, debería valorarse también la volatilidad que se espera del valor en cuestión, lo que permitiría evaluar mejor el alcance de las garantías que ofrece el inmueble. Con esta finalidad, se propone recurrir a instrumentos ya utilizados por los operadores del mercado financiero y recogidos sustancialmente en otras normativas comunitarias, como es el caso de los valores de riesgo (*value-at-risk*) ⁽⁵⁾.

3.2.9 **Ejecuciones inmobiliarias.** Al desglosar la financiación hipotecaria en un crédito al bien inmobiliario y otro a la persona financiada, habría que distinguir también entre el beneficiario económico del inmueble y el titular de la garantía formal.

3.2.10 **Normativa aplicable.** El CESE considera que la posibilidad de efectuar arbitrajes fructíferos entre las distintas oportunidades que brindan las normativas civiles y fiscales de los países de la Unión actúa como fuerza motriz para una integración del mercado que, de otro modo, no sería viable.

3.2.10.1 Por consiguiente, el CESE se muestra en principio favorable al mantenimiento de las distintas normativas vigentes en los Estados miembros, ofreciendo a la parte contratante la posibilidad de elegir la normativa que contribuya a reducir el coste global de la operación de financiación, como ya se prevé en el Convenio de Roma ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Véase la Directiva 2004/39/CE, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros (la denominada Directiva MIFID), publicada en el Diario Oficial y en vigor desde el 30 de abril de 2004.

⁽⁶⁾ Véase COM(2005) 650 final de 15 de diciembre de 2005.

3.2.11 **Tasas de usura.** A este respecto, el CESE se reafirma en la postura que ya ha manifestado en el pasado, especialmente por lo que respecta a la extrema dificultad de definir correctamente un nivel de tasa de usura recurriendo a modelos normativos adoptados para el denominado crédito al consumo. En cualquier caso, se hace hincapié en que la mejor arma para defenderse de la usura sigue siendo la información. Así pues, el CESE propone instituir instrumentos de comunicación a gran escala para informar acerca de las horquillas de las primas de riesgo aplicadas a las distintas categorías de riesgo para los prestatarios.

3.2.12 **Refinanciación del crédito hipotecario.** El CESE considera que la posición del Libro Blanco, que se decanta por diferenciar las reglas de refinanciación basándose en la naturaleza subjetiva de los intermediarios (distinguiendo así entre los de carácter bancario y no bancario), resulta demasiado fácil de eludir.

3.2.12.1 **Instituciones no bancarias y de servicios.** La concesión de la financiación hipotecaria deberá corresponder siempre a una institución financiera regulada y controlada. Se permite que instituciones cualificadas, incluso de carácter no crediticio, se hagan cargo de la promoción y asistencia de las estructuras de intermediación (por ejemplo, de asesoría).

4. Propuestas del CESE aún por desarrollar

4.1 La reciente crisis americana de las denominadas hipotecas *sub-prime* o de alto riesgo ha puesto de manifiesto cómo la volatilidad de los precios inmobiliarios, unida a unas prácticas poco rigurosas en la evaluación riesgo-cliente por impago de unas cuotas sobredimensionadas respecto del valor de los propios inmuebles ofrecidos en garantía, puede generar crisis financieras de tales dimensiones que llegan a desestabilizar todo el sistema. Por consiguiente, toda intervención de ámbito comunitario deberá tener presente esta experiencia, además de los demás aspectos ya comentados en el punto precedente.

4.2 Así pues, la introducción de un vigesimosexto régimen de reglamentación del crédito hipotecario que, tal como se propone en el Libro Blanco, venga a unirse a los ya existentes en los países de la Unión podría contribuir a una mayor integración del mercado comunitario de los créditos hipotecarios y brindaría a las partes contratantes un mayor poder de elección, sin crear las condiciones de inestabilidad para el sistema financiero que ha puesto de manifiesto la crisis de las hipotecas de alto riesgo.

4.3 En ocasiones, la elección en la compra de un inmueble, sobre todo si es de carácter residencial, se ve influida, en parte, por factores emotivos (subjetivos) que no tienen nada que ver con la valoración correcta y racional (objetiva) de dicho bien. Consiguientemente, y a fin de garantizar su eficacia, ninguna intervención de la Comisión encaminada a regular el crédito hipotecario podrá prescindir del ámbito (objetivo o subjetivo) de referencia.

4.4 Sería interesante formular una propuesta, que el CESE podría desarrollar ulteriormente, consistente en la adopción de un sistema interpretativo distinto del crédito hipotecario que subdividiera toda operación de financiación en una cartera formada por dos componentes pasivos:

- el primero es una financiación del activo (*asset backed*), cuyo valor viene determinado por los precios de mercado y la posible volatilidad del valor del inmueble;
- el segundo consiste en una financiación del objetivo (de la persona), cuyo valor se determina por las capacidades y perspectivas económicas y financieras del prestatario.

4.5 Al profundizar en este modelo, la adopción de un sistema de doble composición (*twin-mortgage*) podría presentar ventajas como:

- la simplificación de la evaluación de los riesgos ligados a la parte más racional de la operación (financiación del activo) respecto de los riesgos derivados de la solvencia financiera del prestatario (financiación personal del objetivo);
- la posibilidad de aplicar precios transparentes frente a las distintas situaciones de riesgo que caracterizan a ambos componentes de la operación de financiación (financiación objetiva del bien y subjetiva de la persona);
- La reducción de las repercusiones negativas para el sistema financiero en caso de impago por parte de un excesivo número de prestatarios, lo que contrastaría con lo recientemente vivido en el mercado financiero a raíz de la crisis de las hipotecas de alto riesgo.

4.6 El CESE desea que la Comisión extraiga cuanto antes sus conclusiones sobre esta cuestión, dando muestras de una mayor determinación y creando las condiciones propicias para que la separación de los aspectos institucionales pueda servir de base para la puesta en marcha de un eventual vigesimosexto régimen.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La evolución del sector de la construcción en Europa»

(2009/C 27/05)

El 6 de diciembre de 2007, la Sra. Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria de Relaciones Institucionales y de Estrategia de Comunicación, y el Sr. Verheugen, Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de Empresa e Industria, pidieron al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«La evolución del sector de la construcción en Europa».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de junio de 2008 (ponente: Sr. HUVELIN).

En su 446º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 10 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 57 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusión

1.1 En contra de lo que algunos podrían creer, el futuro de la industria de la construcción dependerá en menor medida de los créditos públicos que se asignen (aunque una mayor continuidad en la programación seguiría representando una ventaja clara) que de la capacidad de las autoridades competentes para hacer evolucionar el marco reglamentario impuesto a todos para permitir la máxima transparencia en la competencia y la mejor utilización del potencial y de los conocimientos técnicos de las empresas de todos los tamaños.

1.2 Teniendo esto en cuenta, el presente dictamen recomienda esencialmente:

- la instauración, por medio de un reglamento y en el plazo más breve posible, de procedimientos unificados de licitaciones que ofrezcan a los clientes en general y, en particular, a las empresas públicas, la gama más amplia y más clara posible dentro de la cual puedan elegir como responsables la herramienta contractual que responda a su necesidad,
- la apertura a los profesionales de la construcción de espacios reglamentarios que les permitan aportar una contribución importante a los retos del desarrollo sostenible: mediante la consideración del coste global, recurriendo a las colaboraciones público-privadas (CPP) de todos los tamaños y con financiaciones basadas en los resultados esperados, las empresas grandes y pequeñas están hoy en condiciones de afrontar ese reto y ganarlo,
- un trabajo sobre la imagen del sector de la construcción, a fin de que resulte atractivo para las jóvenes generaciones escolares y remediar así la falta de vocación;
- un esfuerzo importante de formación para una serie de profesiones que representan en Europa un porcentaje muy importante del empleo no deslocalizable,
- el fomento de una construcción sostenible en la UE,
- el mantenimiento de un entorno económico sano y de unas condiciones de empleo que respeten las necesidades de las personas en los países en los que trabajan,
- el fomento de la competitividad europea.

1.3 La probable llegada en un futuro próximo de competidores exteriores a Europa solo podrá prepararse si se cumplen estas condiciones.

2. Introducción (contexto)

2.1 Mediante carta de 6 de diciembre de 2007, los comisarios europeos Margot Wallström y Günter Verheugen pidieron al CESE, en el marco de la consecución de los objetivos de la Agenda de Lisboa, que elaborase un dictamen exploratorio con el fin de examinar si los textos legislativos que regulan los sectores de la construcción y de los servicios empresariales *forman un corpus coherente, si están en consonancia con los cambios en curso y futuros y, por último, en qué medida sería necesario lanzar un ejercicio de simplificación, racionalización y modernización legislativa en estos ámbitos. Conviene precisar que el ejercicio no se debería limitar específicamente a las normativas destinadas a los sectores en cuestión, sino que debería extenderse a cualquier otra legislación que influya en su desarrollo (salud, seguridad en el trabajo, protección del medio ambiente, etc.) e integrar los legítimos intereses que se articulan en torno ellos.*

2.2 Es, pues, necesario considerar con rigor y método el conjunto de los puntos planteados en la solicitud de dictamen, ya que el ámbito de investigación es muy extenso y había dado lugar en ocasiones anteriores a varios estudios globales que la Comisión había encomendado a una serie de consultores externos.

2.3 No obstante, el presente dictamen se centrará solo en los aspectos contemplados por los comisarios, es decir, en aquellas modificaciones o simplificaciones legislativas o reglamentarias aplicables al sector de la construcción y susceptibles de aportar progresos, en el marco de una visión estratégica y objetiva del sector, que den lugar a mejores condiciones de funcionamiento y desarrollo.

2.4 El presente dictamen recoge así aspectos que conviene recordar sobre el sector de la construcción, a fin de encuadrar bien en su entorno los oficios del sector de la construcción, con las limitaciones que les son propias.

3. Lugar que ocupa el sector de la construcción en la economía europea

3.1 En 2006 había 2,7 millones de empresas en el sector de la construcción con los siguientes porcentajes para la Unión Europea de los 27:

	2006
Porcentaje en el PIB del valor añadido bruto de la construcción	10,5 %
Porcentaje que representan los salarios en el valor añadido bruto de la construcción	54,5 %
Porcentaje de la formación bruta de capital fijo de la construcción en el total de la FBCF total	50,5 %
Porcentaje que representa la construcción en el empleo total del conjunto de los sectores ⁽¹⁾	7,2 %

⁽¹⁾ El empleo en el sector de la construcción representa un 30,4 % del empleo industrial. Fuentes: Eurostat y FIEC.

3.2 Datos que conviene recordar

3.2.1 La construcción es una actividad que no se puede deslocalizar y resulta, por tanto, esencial en las tendencias futuras del crecimiento europeo y en el tejido industrial europeo.

3.2.2 Debido a la propia estructura de su producción y a la necesidad de disponer de puntos fijos geográficos distribuidos en todos los territorios nacionales y profundamente enraizados en la vida local, la construcción desempeña un papel social y cívico que conviene no olvidar y que debe fomentarse.

3.2.3 Asimismo, la construcción está llamada a desempeñar un papel importante en el conjunto de las acciones vinculadas al desarrollo sostenible:

- como protagonista ineludible de las inversiones que deben realizarse en este contexto (vivienda, inmuebles en general, transportes, producción de energía, etc.),
- mediante la adaptación de sus métodos de trabajo (lo que incluye los del sector de los materiales) a las necesidades y exigencias del desarrollo sostenible.

3.2.4 La descripción del entorno general de este sector de actividad quedaría incompleta si no se mencionara el hecho de que, pese a los considerables esfuerzos efectuados por los profesionales desde hace más de 30 años, sigue transmitiendo una imagen de connotaciones en parte negativas. Este hecho debe incluirse en la reflexión que constituye el presente dictamen, ya que se refleja en:

- el espíritu de los textos que en algunos países regulan las condiciones de adjudicación de los contratos y el trato que se da al trabajo ilegal,
- dificultades evidentes para la contratación de jóvenes (atractivo directo) y para proporcionarles formación (desconfianza del sistema educativo en su conjunto respecto a la construcción).

3.2.5 La propia naturaleza de estas profesiones, tanto en lo que respecta a las necesidades de los clientes como a las distintas

habilidades técnicas, es un hecho que se da y que se seguirá dando en los años venideros, ante un mercado extremadamente fragmentado. Esto hace que siempre convivirán artesanos, empresas pequeñas, medianas y grandes.

En este contexto, la idea de que las grandes empresas sólo intervienen en las grandes operaciones debe relativizarse: en el conjunto del mercado europeo, el volumen de las operaciones por un importe unitario superior a los 20 millones de euros sólo representa entre el 2 % y el 5 %.

3.2.6 En realidad, los grandes grupos europeos, que suelen estar presentes a escala mundial, son en su mayoría «federaciones» de empresas pequeñas y medianas, establecidas a nivel local y que intervienen en el mismo entorno competitivo local que las PYME independientes.

3.2.7 Los grandes protagonistas europeos de este sector no se han desarrollado en general según lo que podría denominarse el modelo «norteamericano», sino que han ido integrando los medios de mantener y desarrollar sus conocimientos técnicos, reivindicando el derecho a participar en la concepción de los proyectos.

3.2.8 Gracias a este enfoque, las empresas europeas se han hecho un hueco en los mercados mundiales. Pero este modelo, orientado hacia la integración de la concepción y la realización, no es necesariamente atributo de los grandes grupos: puede y debe aplicarse a las empresas de todos los tamaños.

4. Algunos principios básicos

4.1 El reto de este dictamen exploratorio solicitado por la Comisión Europea debe ser, más allá del objetivo de simplificación de la legislación, el de proponer un planteamiento que permita:

- una verdadera transparencia y la igualdad de oportunidades en los concursos,
- el paso de una cultura de desconfianza —heredada de un pasado lejano—, a una cultura de confianza y colaboración,
- la integración de la oferta económicamente más ventajosa y del coste global en la vida útil de las obras,
- la garantía de la propiedad intelectual,
- la mención de condiciones de trabajo mínimas en el marco de la contratación pública, así como de controles y sanciones en caso de infracción,
- la reducción de las cargas administrativas limitando en la mayor medida posible la reglamentación y los procedimientos, manteniendo al mismo tiempo los aspectos de seguridad y los derechos y obligaciones esenciales de las partes contratantes.

4.2 Al margen de las fluctuaciones en volumen de los mercados —cuestión ajena al presente dictamen—, estos diversos elementos que deben incorporarse en las reglamentaciones deberían permitir a los protagonistas de la construcción un desarrollo correcto que garantice el cumplimiento de una política social coherente (empleo — seguridad — remuneraciones) y permita mejorar el poder de atracción para los distintos protagonistas interesados (jóvenes, padres, profesores, etc.).

5. Propuestas principales

5.1 Los elementos clave en los que consideramos que las autoridades competentes deben concentrar sus esfuerzos son los siguientes:

- unificación y simplificación de los procedimientos de adjudicación de contratos, con el fin de garantizar a la vez la transparencia y el uso óptimo de recursos y competencias,
- estímulo a la innovación, solucionando concretamente el problema de la propiedad intelectual de ideas y variantes,
- formación inicial y continua de los trabajadores,
- contribución al cambio de imagen de este sector profesional que ofrece empleos a los jóvenes,
- normas sociales, que regulen a la vez las condiciones de empleo y las mejores prácticas en materia de salud/seguridad,
- desarrollo sostenible, en el sentido más amplio del término, ámbito en el cual las empresas de la construcción están llamadas a desempeñar un papel principal y a asumir nuevas responsabilidades.

5.2 Unificación y simplificación de los procedimientos de adjudicación de contratos:

5.2.1 Las acciones podrían dirigirse a los siguientes ámbitos:

- transformar la legislación sobre contratos públicos en **reglamentos**, sustituyendo las directivas actuales para unificar realmente los procedimientos a nivel europeo y garantizar la uniformidad de las condiciones de competencia,
- reforzar la preferencia sistemática a la mejor oferta sobre la oferta más barata,
- ofrecer al diálogo competitivo un marco más riguroso para los adjudicadores, a fin de que sea realmente un procedimiento de optimización y evitar la depredación sistemática de ideas y de la propiedad intelectual,
- favorecer el enfoque concepto-realización que permita asociar, desde la fase de concepto, los conocimientos técnicos de las empresas y el talento creativo de los diseñadores,
- aumentar el recurso a los contratos globales (construcción — mantenimiento o colaboraciones público-privadas), a fin de responder al reto del desarrollo sostenible, preparar y organizar la respuesta adaptada a las tentativas de dumping de algunos países en el mercado europeo,
- llevar a cabo una verdadera armonización de las normas y aspectos técnicos, a fin de suprimir las barreras técnicas nacionales y unificar el mercado europeo,
- tener en cuenta las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, para que puedan perdurar, mantener sus puestos de trabajo y evitar así una bipolarización demasiado grande del sector.

En esta enumeración conviene dejar claro que cuando se pide una evolución de la normativa, no se pretende la imposición de soluciones preestablecidas, sino proporcionar a los promotores de obras una «caja de herramientas» completa de la que puedan servirse para responder a sus necesidades.

5.2.2 Este conjunto de modificaciones o adaptaciones favorecería la transparencia y la igualdad de oportunidades entre entidades privadas, públicas o semipúblicas y dejaría claro que toda prestación económica exige la convocatoria de un concurso y un contrato formalizado.

5.3 Innovación y propiedad intelectual:

5.3.1 La particularidad del sector de la construcción reside en que las obras producidas son siempre «prototipos». Debido a este hecho se hace necesaria la introducción de una legislación europea que proteja la propiedad intelectual, que reconozca el carácter específico de las ideas que han de protegerse: es decir, que éstas se conciben con vistas a un concurso concreto y no tienen necesariamente un carácter sistemático repetitivo. Debería establecerse una legislación específica a nivel europeo, con el fin de proteger las ideas técnicas en los procedimientos de concurso y establecer derechos para quienes participan en los concursos.

5.4 Formación:

5.4.1 En la mayoría de los Estados miembros los profesionales de la construcción han constatado de manera general que los sistemas educativos nacionales responden de manera muy imperfecta, en todos los niveles de formación, a las necesidades de la profesión. Por tanto, si se desea mejorar las relaciones entre las profesiones y los sistemas educativos nacionales, será necesario dar un impulso a nivel europeo que podría basarse en:

- favorecer una legislación en materia de formación para el sector de la construcción y de las obras públicas en Europa (reconocimiento y convalidación de certificación de la formación a todos los niveles),
- contribuir a desarrollar la puesta en práctica de la valorización de los recursos humanos a través de la promoción de la formación continua. El sector de la construcción se ve aquejado de un déficit de imagen entre los jóvenes, que no lo sitúan entre sus preferencias a la hora de optar por una carrera profesional. El sector necesita personal competente, dado que sus oficios requieren ya buenas o muy buenas cualificaciones y conocimientos de base sólidos que deberían después valorizarse en las empresas mediante el acceso de sus asalariados a la formación continua y a las distintas carreras que de esta manera serían posibles,
- generalizar un sistema «Erasmus» de formación para las profesiones relacionadas con la construcción y las obras públicas europeas a distintos niveles de formación, aprovechando la enseñanza de las experiencias ya realizadas, pero a una escala mucho más reducida (con la ayuda del FSE, en tres sectores: pintura, talla de piedra y renovación de edificios antiguos),
- promover universidades europeas para los oficios de la construcción y de las obras públicas y el reconocimiento de un título europeo de trabajador de la construcción,
- desarrollar en Europa escuelas para jefes de obras, a fin de que los clientes públicos y privados de las empresas conozcan mejor los contratos y los métodos de intervención de las empresas,
- desarrollar centros interprofesionales europeos de educación y formación superior,
- promover cualificaciones europeas (por ejemplo, lenguas).

5.5 Legislación social y en materia de salud y seguridad:

5.5.1 Las normas vigentes han tenido un impacto muy positivo y muy significativo en los métodos de trabajo de la construcción. Sin embargo, convendría:

- favorecer los intercambios de mejores prácticas acerca de los aspectos salud y de seguridad,
- luchar contra el trabajo ilegal mediante la instauración de instrumentos europeos (consulta e interconexión de bases de datos, tarjetas de identidad u otros sistemas de identificación de los trabajadores), sanciones y una fiscalidad adecuada (un tipo de IVA reducido, por ejemplo),
- facilitar la aplicación del reglamento REACH,
- facilitar el flujo de trabajadores sin dumping social (aceptando los trámites previos establecidos ya en los Estados en materia de traslados) y permitir el retorno de los trabajadores europeos a su país de origen,
- ofrecer la posibilidad de ejecutar las multas en el conjunto de los países de la UE,
- fundamentar cualquier forma de movilidad de los trabajadores en la aceptación de las condiciones del Estado en que se trabaje.

5.6 Desarrollo sostenible:

5.6.1 Como se ha señalado más arriba, ante el reto del cambio climático y los desafíos mundiales, los profesionales de la construcción tienen un papel considerable que desempeñar. Y están dispuestos a asumirlo en la medida en que la normativa y los incentivos lo permitan con el fin de aportar valor añadido al mercado europeo. También están dispuestos a difundir sus conocimientos técnicos sobre este tema en aquellas partes del mundo donde, como se sabe, los esfuerzos que es necesario desplegar para que se perciban los efectos de las acciones emprendidas son enormes.

5.6.2 Para ello, convendría:

- introducir un enfoque de costes globales (para la duración de la inversión) en las normas de la contratación pública europea; definir el concepto de mejor oferta, tal vez con una referencia al «desarrollo sostenible». Esto permitiría a los promotores de obras tener en cuenta de manera completa la dimensión «desarrollo sostenible» a la hora de elegir;
- favorecer los procedimientos de CPP, que, por su propia naturaleza, integran concepción, realización y manteni-

miento y podrían ser el mejor medio de optimizar el concepto de coste global;

- reorganizar determinadas ayudas financieras concentrándolas, en el conjunto de los Estados miembros, en el inmenso proyecto de la renovación energética;
- fomentar grandes rehabilitaciones de conjunto de obras y de edificios públicos;
- promover el desarrollo y la valorización de barrios ecológicos (crear una etiqueta comunitaria, incentivo financiero, etc.).

5.6.3 Tanto en el ámbito de la construcción como en el de los transportes, si se brinda a las constructoras la posibilidad de intervenir en la cadena «concepción — realización — mantenimiento», pueden aportar contribuciones decisivas —en concreto, para garantizar la financiación de las operaciones necesarias— en su capacidad para administrar costes globales y financiar inversiones con vistas a futuras medidas de ahorro de energía.

5.7 Las PYME en el sector de la construcción

5.7.1 A diferencia de lo que ocurre en otro tipo de actividades (véase, más arriba, el punto 3.2.5), el problema de las PYME del sector de la construcción no se plantea en términos de acceso a determinados tipos de mercado.

5.7.2 Por ello, los representantes de estas profesiones no consideran justificado —con razón— el sistema de «cuotas» imaginado por algunos y rechazado por las autoridades europeas; por otra parte, las cifras que aducen unos y otros se ven en la práctica ampliamente superadas en todos los países europeos.

5.7.3 Por tanto, el problema de las PYME debe regularse en mayor medida, independientemente de las cuestiones tratadas en el «*Small Business Act*»:

- mediante soluciones inteligentes para la transmisión de empresas
- mediante soluciones de ayudas o mutualización de servicios o medios financieros, que permitan, sin falsear la competencia, establecer una igualdad de oportunidades, en particular, en el acceso de las PYME a las operaciones complejas (CPP y desarrollo sostenible)
- mediante soluciones destinadas a facilitar el acceso de las PYME a la estandarización y las normas.

Bruselas, 10 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evolución del sector de los servicios a empresas en Europa»

(2009/C 27/06)

El 6 de diciembre de 2007, la Sra. Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria responsable de Relaciones Institucionales y Estrategia de Comunicación, y el Sr. Verheugen, Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de Empresa e Industria, pidieron al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Evolución del sector de los servicios a empresas en Europa».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2008 (ponente: Sr. CALLEJA).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 135 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Sra. Wallström, Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria responsable de Relaciones Institucionales y Estrategia de Comunicación, y el Sr. Verheugen, Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de Empresa e Industria, pidieron al CESE que elaborase un dictamen exploratorio sobre los servicios a las empresas consistente en un seguimiento y un nuevo análisis sobre la base de un dictamen anterior en el que se examinaba la interacción entre los servicios a las empresas y la industria ⁽¹⁾.

1.1.1 Este estudio debería tomar en consideración la gran importancia que concede la Comisión Europea a la Agenda de Lisboa para mantener e incrementar la competitividad de la industria europea, gestionando el proceso de cambio en la línea de la estrategia europea para el desarrollo sostenible y, en el plano social, fomentando la aparición de interlocutores sociales representativos para negociar al nivel adecuado.

1.1.2 La consecución de estos objetivos debe avanzar paralelamente a la simplificación del marco regulador para la industria, una prioridad política que constituye uno de los puntos principales de la política industrial de la Comisión.

1.1.3 Asimismo, esta política industrial se caracteriza por un enfoque integrado que toma en consideración las necesidades de los diferentes sectores.

2. Resumen de las conclusiones y recomendaciones

2.1 Reconocimiento de la importancia del sector de los servicios para el desarrollo económico y social

El CESE considera que se necesita urgentemente un auténtico cambio y una ampliación del enfoque para abarcar los servicios, que no deberían seguir considerándose como un mero apéndice de la industria manufacturera. La sociedad está sufriendo grandes transformaciones, y los servicios se hallan en el epicentro de estos cambios. Por este motivo, la Comisión Europea debe reconocer esta evolución y concederle mayor importancia.

2.2 Acciones prioritarias

Dado el amplio abanico de posibilidades en diferentes ámbitos de acción relacionados con los servicios a las empresas, resulta de suma importancia establecer prioridades entre las diferentes acciones. Deben hacerse urgentemente progresos hacia el cumplimiento de los diez objetivos clave establecidos en el Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010. Estos objetivos afectan, de manera directa o indirecta, al futuro desarrollo de los servicios. En opinión del CESE, deberían fijarse prioridades en este orden:

— *Medidas relativas a las políticas en materia de servicios a las empresas y un Grupo de Alto Nivel.* Se recomienda la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre los servicios a las empresas para realizar un análisis más pormenorizado del sector, evaluar las políticas actuales a fin de identificar y evaluar las más eficaces y con mayor éxito en relación con las empresas y adoptar medidas políticas concretas para responder a las principales carencias y necesidades. Debería prestarse especial atención a la naturaleza, muy diversa, de los diferentes subsectores de los servicios a las empresas, a fin de determinar cuáles requieren mayor atención y a qué nivel (regional, nacional, UE) se justifican las medidas políticas.

— *Políticas del mercado de trabajo en los servicios a las empresas.* Desde una perspectiva social, se necesita un examen detallado, a nivel sectorial, de los retos planteados por los nuevos tipos de empleo generados por las interacciones entre los servicios a las empresas y la industria manufacturera. Este análisis debe abarcar aspectos como la educación, la formación y el aprendizaje permanente, así como las condiciones laborales de los trabajadores, incluidos los implicados en procesos de externalización. Para alcanzar este objetivo, es preciso fomentar el diálogo social a nivel sectorial. En este contexto, convendría establecer una agenda para debatir los cambios específicos de las condiciones laborales y las oportunidades de empleo resultantes de las transformaciones estructurales que afectan al sector de los servicios a las empresas.

— *Los servicios a las empresas en las políticas de innovación.* Deberían hacerse esfuerzos considerables para fomentar los programas de I+D e innovación, así como las acciones para la innovación de los servicios. Hay áreas, como la innovación organizativa, los servicios a las empresas con un uso intensivo de conocimientos y la gestión de la innovación, que merecen más atención.

⁽¹⁾ DO C 318/2006 de 23.12.2006, p. 4 (CCMI/035).

- *Desarrollo de las normas relativas a los servicios a las empresas.* Se debería animar a las empresas a que contribuyan a fijar normas a través de la autorregulación, previa consulta detallada a los usuarios de los servicios a las empresas. El apoyo del CEN y sus asociados (plataforma abierta) resulta importante para difundir los resultados de la innovación que han tenido éxito, especialmente buscando el consenso de manera rápida e informal.
- *Fomentar la Ciencia de los Servicios* como una nueva disciplina académica en la educación y la formación.
- *El mercado interior y la normativa que afecta a los servicios a las empresas.* El CESE ha confeccionado una lista de ámbitos en los que es necesario adoptar medidas para conseguir la reducción, clarificación y simplificación de la carga reguladora, sin reducir, como es obvio, las obligaciones existentes en lo que atañe a la higiene y la seguridad en el trabajo y a la representación de los trabajadores. Entre otros aspectos, hay que destacar que no se ha llevado a cabo ninguna evaluación del impacto de la Directiva sobre los Servicios para los servicios a las empresas, y que ello merece un esfuerzo importante, en particular una vez que la Directiva se haya incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales. Esto incluiría la identificación de nuevas medidas que podrían adoptarse para impulsar un comercio más abierto y mayor competencia en el mercado interior de la UE ampliada.
- *Nuevas mejoras en materia de estadísticas sobre los servicios a las empresas.* Se recomienda que los Estados miembros colaboren en mayor medida para mejorar las estadísticas sobre los servicios a las empresas y disponer de más información sobre sus resultados, así como sobre su efecto para las diferentes economías nacionales, pues se trata de una herramienta necesaria para que los gobiernos puedan ayudar al sector a desarrollar su potencial. Las recientes modificaciones introducidas en el capítulo 74 de la nomenclatura NACE tampoco serán suficientes para proporcionar los detalles requeridos para obtener datos significativos sobre los servicios a las empresas.

3. Observaciones generales

3.1 *Antecedentes.* El dictamen de iniciativa del CESE aprobado en septiembre de 2006 (CCMI/035) proponía que se prestase más atención a los servicios a las empresas por lo que su contribución supone para los resultados de la industria manufacturera europea. En el dictamen se explicaban las interacciones entre los servicios y la industria manufacturera y las repercusiones sobre los resultados a nivel social y económico en términos de empleo, productividad y competitividad. Éste fue el punto de partida para el actual seguimiento y nuevo análisis de los servicios a las empresas. Convendría comenzar el presente Dictamen definiendo los servicios a las empresas como una serie de actividades del sector servicios que, mediante su uso como insumos intermedios, influyen en la calidad y la eficiencia de las actividades de producción, al complementar o sustituir a los servicios internos (Rubalcaba y Kox 2007). Esta definición se corresponde, en parte, con la nomenclatura NACE rev. 1 (códigos 72-74) y con la nueva versión de la NACE (códigos 69-74, 77-78, 80-82), y la adición de las diferentes categorías de servicios. Pueden distinguirse dos principales categorías de servicios a las empresas:

- Servicios a las empresas intensivos en conocimiento (p. ej., servicios informáticos, consultoría de gestión, contabilidad, asesoramiento fiscal y jurídico, servicios de *marketing* y encuestas, servicios técnicos y de ingeniería, servicios de personal, formación profesional y contrataciones).
- Servicios a las empresas de carácter operativo (p. ej., servicios de seguridad, servicios de limpieza, administración y teneduría de libros, contrataciones temporales, centros de llamadas, traducción e interpretación).

El objetivo del presente Dictamen es contribuir a que este sector obtenga un mayor reconocimiento, hacer posible que se desarrolle sin obstáculos y ayudar a las economías europeas en sus esfuerzos por ser más competitivas en el mercado global.

3.2 *Importancia de los servicios y los servicios a las empresas.* El sector de los servicios ocupa un lugar cada vez más importante en la mente de los ciudadanos, los profesionales, las empresas, las regiones y los países. En gran medida, los servicios dominan la nueva oferta y demanda de los sistemas económicos y sociales. Aun cuando estén presentes en la mayoría de los aspectos de la vida económica y social, las estadísticas no reflejan gran parte de esta actividad. El desglose tradicional entre los sectores de producción, aun cuando es incompleto y oculta la fuerte interrelación que existe entre ellos, nos permite hacer una estimación de la importancia de las principales actividades económicas. La importancia del sector económico de los servicios va en aumento en Europa, con un porcentaje del empleo total menor (70 %) que en los Estados Unidos (80 %) y mayor que en Japón (67 %). En estos tres sectores, el sector específico de los servicios a las empresas ha crecido de manera muy dinámica, con un aumento similar en el porcentaje del empleo total. Las empresas cuya actividad principal es proveer servicios a las empresas representan el 10-12 % del empleo y el valor añadido totales. Si se cuentan también los servicios a las empresas como actividad secundaria, el porcentaje relativo al empleo sería mucho mayor. En 2004, los países europeos a la cabeza en el sector de los servicios a las empresas eran los países del Benelux, el Reino Unido, Francia y Alemania. En el periodo 1995-2004, el sector de los servicios a las empresas aumentó de manera sustancial en algunos países, como Hungría, Polonia, Austria, Letonia y Malta. Esto parece indicar que está teniendo lugar cierto proceso de convergencia entre algunos países de la UE. Estas cifras sólo representan el empleo en empresas cuya actividad principal son los servicios a las empresas. La mayoría de ellas son PYME.

3.3 *Evaluación de la evolución del sector.* El CESE ha vuelto a evaluar la situación del sector teniendo en cuenta la evolución ocurrida desde su anterior dictamen (CCMI/035), aprobado en septiembre de 2006, y ha constatado con satisfacción que los servicios a las empresas en la industria manufacturera han pasado a pesar más en las decisiones tomadas por la Comisión.

- La Comunicación «Revisión intermedia de la política industrial. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE»^(?), publicada tras el dictamen del CESE antes citado, propugna que se analice y se examine la competitividad de los sectores de los servicios y sus repercusiones para la competitividad de la industria y, si es necesario, se realice un análisis sectorial más detallado. El resultado sería la identificación de todos los obstáculos que impiden mejorar la competitividad y la eliminación de las

(?) COM(2007) 374 de 4.7.2007.

eventuales deficiencias del mercado que podrían justificar la adopción de medidas para abordar problemas específicos en determinados sectores industriales o de servicios. La Comisión Europea está llevando a cabo este análisis detallado este año y debería presentar resultados a finales de año.

- La publicación, en julio de 2007, del documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «*Towards a European strategy in support of Innovation in services: Challenges and key issues for future actions*»⁽³⁾, la apertura de la plataforma europea de servicios relacionados con la empresa en febrero de 2008 y la próxima Comunicación sobre el tema de la innovación en el sector de los servicios (prevista para finales de 2008) pueden constituir un importante paso adelante hacia una auténtica integración de los servicios en las políticas de innovación de la UE.
- La adopción de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior⁽⁴⁾, que tendrá que aplicarse antes del 28 de diciembre de 2009, constituirá un hito en la creación de un auténtico mercado interior para los servicios, siempre y cuando sus disposiciones se incorporen en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros garantizando que el Derecho laboral y los convenios colectivos aplicables sean los del país donde se presta el servicio. Tanto las empresas como los consumidores podrán aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece. Asimismo, debería impulsar el funcionamiento del mercado de los servicios a las empresas, al facilitar el comercio y las inversiones entre los países de la UE y brindar nuevas oportunidades a la industria manufacturera para escoger más servicios, mejores o más baratos. Estas nuevas ventajas competitivas en el uso de los servicios a las empresas deberían conllevar un aumento del empleo, así como una mejora de la productividad y del rendimiento económico.

3.4 *Medidas de apoyo que pueden beneficiar a los servicios a las empresas.* Además de las principales acciones comunitarias en curso para fomentar los servicios a las empresas en el marco de las políticas de industria e innovación, y los beneficios indirectos potenciales generados por la Directiva sobre el mercado interior, hay otras medidas de la Comisión que, de manera indirecta, refuerzan el papel de los servicios a las empresas en la industria manufacturera.

- Eurostat ha realizado una revisión de la clasificación de la nomenclatura NACE a fin de recabar más datos relativos al sector de los servicios.
- La red *Enterprise Europe*, cuyo objetivo es fomentar el espíritu empresarial y el crecimiento de las empresas en la UE, se creó para integrar la anterior red de Euro Info Centros y las redes de Centros de Enlace para la Innovación, ofreciendo así a los empresarios más de quinientos puntos de contacto⁽⁵⁾. Esta iniciativa debería resultar útil para las PYME y, por consiguiente, para la gran mayoría de proveedores de servicios a las empresas.
- Desde 2005, la Comisión Europea viene presentando propuestas para simplificar los procedimientos administrativos y reducir la burocracia. Las últimas datan de 2008, y

van destinadas a disminuir esta carga mediante procedimientos acelerados⁽⁶⁾. Es una buena noticia para las PYME, que soportan mal las cargas administrativas, demasiado importantes para su reducido tamaño.

- Los interlocutores sociales debatieron el documento de la Comisión «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad»⁽⁷⁾ en el marco del diálogo social, y se registraron avances en este sentido. Esto debería facilitar la aplicación del concepto en toda Europa, con las adaptaciones pertinentes según las circunstancias específicas de cada Estado miembro. En los servicios dinámicos a las empresas, la flexiguridad negociada por los interlocutores sociales puede ser de gran utilidad, siempre y cuando se fomente al mismo tiempo más y mejor empleo. Para que la UE logre dar una respuesta a la presión que supone la globalización, debería contarse con la participación de los interlocutores sociales.
- La presentación del documento de la Comisión «Hacia una mayor contribución de la normalización a la innovación en Europa»⁽⁸⁾, que es una de las iniciativas con las que se pretende acelerar la cooperación de la industria y otras partes interesadas para desarrollar, aplicar y utilizar la normalización en apoyo de la innovación, en el marco de una política industrial sostenible.

3.5 *Principales necesidades del sector de los servicios a las empresas.* A pesar del progreso registrado por lo que se refiere a las acciones relativas al sector de los servicios, no conviene olvidar una serie de lagunas y necesidades importantes. El actual marco político europeo está fuertemente orientado hacia la industria manufacturera, aun cuando el sector de los servicios constituye con mucho el segmento más importante de la economía y contribuye al crecimiento en todos los aspectos de la vida empresarial y social.

3.5.1 La mayoría de las iniciativas horizontales y sectoriales de la política industrial de la UE, tanto a nivel nacional como comunitario, se centra en la industria manufacturera, ignorando el papel de apoyo intrínseco que las empresas de servicios desempeñan para aquella. Por este motivo, urge establecer una política equilibrada de la UE, que no subestime la importancia de los servicios a las empresas para la competitividad global de la industria manufacturera europea y para la economía en general. Las políticas horizontales destinadas a cualquier sector económico deben ser verdaderamente horizontales y adaptarse a las necesidades de las empresas y los trabajadores de la nueva economía de servicios. En efecto, los sectores industrial y de los servicios están inextricablemente relacionados, y crean así nuevas oportunidades para la economía europea en el mercado global como resultado directo de las sinergias establecidas entre ambos. Muchas de las iniciativas de la política de la UE que articulan la política industrial deben adaptarse y aplicarse a los servicios, desde un mercado interior plenamente efectivo para los servicios hasta el comercio internacional, pasando por aspectos como las ayudas estatales, el mercado de trabajo, las medidas sociales, la formación, la política regional, la I+D, la innovación, la normalización, el espíritu empresarial, y la mejora

⁽³⁾ SEC(2007) 1059 de 27.7.2007.

⁽⁴⁾ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12.12.2006.

⁽⁵⁾ Comunicado de Prensa IP/08/192 de 7.2.2008.

⁽⁶⁾ Memo/08/12 de 10.3.2008.

⁽⁷⁾ COM(2007) 359 final.

⁽⁸⁾ COM(2008) 133 final de 11.3.2008.

de las estadísticas y de la información, tomando en consideración, cuando proceda, las necesidades específicas de los servicios. Ello no debería interpretarse como que todas las políticas deberían tener un carácter vertical específico para los servicios. Más bien quiere decir que deberían evaluarse las implicaciones de todas estas políticas para los servicios y, cuando proceda, deberían adoptarse medidas específicas.

3.5.2 Pueden señalarse necesidades importantes en los ámbitos siguientes:

- *Los servicios a las empresas en las políticas industriales.* A raíz de la reciente inclusión de los servicios a las empresas y la evaluación en curso, debería prestarse mayor atención a las condiciones específicas que permiten que el uso de servicios favorezca los resultados de la industria como, por ejemplo, el papel de los servicios para la competitividad industrial y la productividad desde una perspectiva económica. Para hacer frente a la competencia global, Europa debe invertir en innovación, conocimiento, diseño, logística, *marketing* y otros servicios a la empresa; en otras palabras, en la totalidad de la cadena de valor.
- *Los servicios a las empresas en las políticas de empleo y formación.* La mayor parte de la actividad tiene lugar en el sector de los servicios, y seguirá siendo así. (Los responsables políticos no deberían olvidar que el 20 % de los insumos intermedios de la industria manufacturera proviene del sector de los servicios.) Por este motivo, el impacto potencial de la externalización/deslocalización global para el empleo en el sector de los servicios (hasta un 30 %, según el estudio de la OCDE para 2006) obliga a los Estados miembros a reforzar las competencias y cualificaciones adecuadas que permitirán a sus industrias hacer frente a la competencia global.
- *Los servicios a la empresa en las políticas de innovación y productividad.* El fomento de la innovación en el sector de los servicios es esencial para reforzar la competitividad de la industria gracias a una serie de factores cualitativos. La innovación en los servicios tiene importantes repercusiones positivas para la calidad, el empleo y la interacción con los clientes. Al mismo tiempo, los servicios a las empresas pueden ofrecer empleo de calidad en unas buenas condiciones de trabajo y entornos intensivos en conocimiento; en este caso, los trabajadores contribuyen a hacer posible la innovación de los servicios y a que ésta sea un éxito. De esta manera se posibilita que la empresa mejore su posición de competencia y que los trabajadores desarrollen nuevas oportunidades laborales. Los beneficios de la innovación en los servicios deberían ir destinados a superar el estancamiento de las tasas de crecimiento de la productividad en el sector de los servicios a las empresas. En la mayoría de los países siguen dominando unas tasas reducidas de crecimiento de la productividad, aun cuando ciertos problemas estadísticos de medición hagan que se subestime la contribución de los servicios a las empresas a los aumentos globales de productividad.
- *Los servicios a las empresas en el mercado interior.* Se trata de crear un mercado europeo para los servicios que permita a la UE desempeñar un papel decisivo en el proceso de globalización teniendo en cuenta todas las condiciones que repercuten en los mercados y la competitividad. Se necesita un seguimiento específico de la incorporación de la Directiva de servicios a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, así como de sus repercusiones para los servicios a las empresas.

— *Los servicios a las empresas y las regiones.* Muchas regiones cuentan con una escasa provisión de fondos para los servicios a las empresas, ya que éstos suelen concentrarse en grandes áreas metropolitanas de ingresos elevados. Resulta importante, a nivel regional, fomentar y estimular tanto la demanda como la prestación de servicios a las empresas, y sacar el máximo partido de las redes existentes para aumentar las sinergias entre los diferentes agentes locales.

— *Servicios a las empresas y otras políticas relacionadas.* Existen dos tipos de políticas relacionadas con los servicios a las empresas: las políticas principalmente reguladoras (mercado interior, competencia, mejora del marco regulador, contratación pública) y políticas principalmente no reguladoras (innovación, cualificaciones, calidad y empleo, normas, empresa y PYME, política regional, conocimiento y estadísticas). Debería prestarse especial atención al papel de las normas, la nueva disciplina denominada «Ciencia de los Servicios» y las estadísticas.

3.6 *Interacciones entre las actividades relativas a los servicios a las empresas y las políticas específicas.* La experiencia ha mostrado cómo las medidas globales potenciales podrían interactuar entre ellas y hacer posible que los servicios a las empresas se desarrollen sensiblemente para hacer frente a los retos futuros. Deberían tenerse en cuenta las sinergias e interacciones entre los diferentes tipos de políticas.

3.7 Es necesario aplicar la *lógica económica* a la hora de definir políticas comunitarias específicas para imprimir un impulso a los servicios a las empresas, como han demostrado recientemente Kox y Rubalcaba (*Business Services in European Economic Growth*, 2007). Para fundamentar sus argumentos, éstos hicieron hincapié, sobre todo, en fallos del mercado y problemas sistémicos, como la asimetría de la información y los factores externos.

3.8 *La Agenda de Lisboa 2008-2010.* Las políticas relativas a los servicios a las empresas podrían ser útiles en el contexto de las propuestas para el Programa Comunitario de Lisboa 2008 2010 (COM(2007) 804 final). La mayoría de los diez objetivos que deberán cumplirse en 2010 afectan directa o indirectamente a los servicios.

3.8.1 A mediados de 2008, la Comisión propondrá una **Agenda Social** renovada y contribuirá a paliar las carencias en materia de capacidades. En la mayoría de los servicios a las empresas es posible que se constaten déficits y necesidades importantes, pues estos servicios son muy intensivos en mano de obra. En su Dictamen sobre el tema «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)»⁽⁹⁾, el CESE señalaba que los objetivos de empleo ambicionados por la Estrategia de Lisboa sólo se habían logrado de manera limitada, y que los incrementos de empleo observables en los últimos años, especialmente entre las mujeres, son empleos a tiempo parcial. Entre los trabajadores de más edad lo que predomina de modo flagrante es la falta de puestos de trabajo adecuados, y los jóvenes encuentran sobre todo formas de empleo atípicas (no estandarizadas), algunas de las cuales no gozan de protección jurídica y social adecuada. El documento informativo del CESE destacaba también que, en el contexto de la flexiguridad, debería garantizarse un elevado nivel de protección social, políticas activas en materia de mercado laboral y una formación profesional y permanente.

⁽⁹⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 93 (SOC/251).

3.8.2 A principios del presente año, la Comisión presentó diversas **propuestas para una política común de inmigración**, lo que podría tener repercusiones para la inmigración de los trabajadores altamente cualificados en sectores como el de los servicios a las empresas, intensivo en conocimientos, y de los trabajadores menos cualificados en, por ejemplo, los servicios de limpieza o de seguridad.

3.8.3 La UE aprobará una **Ley de la Pequeña Empresa** para aprovechar el potencial de crecimiento de las PYME a lo largo de su ciclo de vida. Los servicios a las empresas son el sector con las mayores tasas de creación y liquidación, por lo que parece adecuado prestar especial atención a las nuevas PYME. En su Dictamen «El potencial empresarial, en particular de las PYME»⁽¹⁰⁾, el CESE abogaba por unas directrices integradas sobre las PYME para el crecimiento y el empleo para el periodo 2008-2010 mejor definidas y más racionales. La reducción de las cargas administrativas de la UE, del orden del 25 %, que tendrá lugar en 2012, beneficiará también a las PYME.

3.8.4 La UE **consolidará el mercado interior y aumentará la competencia en los servicios**. En ese mismo Dictamen del CESE (INT/324 citado supra), éste se lamenta de que la consecución del mercado interior siga incompleta, en particular debido a la lentitud con que los Estados miembros transponen las directivas, así como a las cargas administrativas y la falta de movilidad laboral. Para las PYME, estos factores constituyen obstáculos difíciles de superar.

3.8.5 La UE tiene la intención de hacer realidad la **quinta libertad** (libre circulación del conocimiento) y crear un auténtico Espacio Europeo de Investigación. Los servicios a las empresas intensivos en conocimiento podrían desempeñar un papel en esta prioridad de la Agenda de Lisboa.

3.8.6 La UE mejorará las **condiciones marco para la innovación**. El CESE también ha emitido un Dictamen sobre el tema «Inversión en conocimiento e innovación»⁽¹¹⁾. Su idea clave era que Europa debe permanecer en la vanguardia en materia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, y se necesita una mayor financiación con cargo al presupuesto de la UE, así como una mejora de los servicios educativos y una mejora general de las normas. También son necesarios un clima social abierto al progreso y la innovación, la creación de las condiciones y adopción de las decisiones necesarias para poder ofrecer a los inversores la confianza y el optimismo necesarios para que inviertan en nuevas empresas en Europa, un mayor conocimiento de la importancia fundamental de la investigación básica y la inculcación del espíritu empresarial en las personas innovadoras y dispuestas a asumir riesgos, así como a aceptar cierto nivel de fracasos y pérdidas que acompañan inevitablemente al riesgo. El CESE examinó también las condiciones marco jurídicas y sociales que pueden favorecer un espíritu de empresa innovador y un mercado propicio a la innovación.

3.8.7 La UE fomentará una **política industrial** orientada hacia una producción y un consumo más sostenibles. El papel de los servicios medioambientales a las empresas en la política industrial podría pasar a enmarcarse en esta prioridad.

3.8.8 La UE entablará negociaciones bilaterales con sus principales socios comerciales para brindar **nuevas oportunidades**

en materia de comercio e inversión internacionales, y crear un espacio común de disposiciones y normas reguladoras.

4. Dar prioridad a las acciones a favor de los servicios a las empresas

Resulta necesario establecer prioridades de acción, ya que el ámbito de las políticas relacionadas con los servicios a las empresas es muy amplio. En opinión del CESE, estas prioridades deberían ser las siguientes:

4.1 **Primera prioridad:** la Comisión Europea debería crear un Grupo de Alto Nivel sobre los servicios a las empresas, en el contexto de la política empresarial e industrial, a fin de velar por que las medidas políticas apliquen un enfoque más amplio que incluya las interacciones del sector de los servicios con la industria y la actividad económica en general. Entre sus objetivos podrían contarse los siguientes:

- llevar a cabo un análisis más pormenorizado de las necesidades de los servicios a las empresas, incluidas las de los diferentes, y muy variados, subsectores;
- evaluar las políticas actuales que afectan a los servicios a las empresas y diseñar acciones políticas concretas al nivel apropiado (regional, nacional o UE);
- recomendar los objetivos estratégicos que deben alcanzarse en las negociaciones de la OMC sobre el GATS, haciendo hincapié en las medidas que se necesitan para que las PYME del sector de los servicios puedan exportar;
- identificar y agrupar a las partes interesadas para cada política en aquellos ámbitos en que la representación de estas partes es limitada y fragmentaria;
- crear un observatorio europeo de los servicios a las empresas, que permita controlar los resultados de las medidas aplicadas como resultado de las políticas de la UE y difundir las buenas prácticas. Entre los miembros del observatorio debería haber representantes del CESE, los sindicatos y las asociaciones empresariales, así como expertos en servicios a las empresas.

4.2 **Segunda prioridad:** debería impulsarse un diálogo social dedicado específicamente a los servicios a las empresas, a fin de debatir y formular recomendaciones sobre:

- las nuevas oportunidades de empleo,
- el aprendizaje permanente,
- los retos ligados a la externalización y la deslocalización,
- la identificación de las carencias en materia de competencias,
- el trabajo parcial y el teletrabajo,
- la flexibilidad en los servicios a las empresas (este tema ya se trató, de manera general, en un dictamen reciente del CESE — SOC/283),
- la falta de personal en los servicios a las empresas intensivos en conocimiento y el papel de la inmigración,
- la movilidad.

⁽¹⁰⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 8 (INT/324).

⁽¹¹⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 17 (INT/325).

De hecho, la viabilidad y eficacia de un diálogo social dedicado específicamente al sector (por ejemplo, reconocimiento de acuerdos, asistencia en materia de organización) dependerá de la identificación y el reconocimiento de las organizaciones europeas representativas de empresarios y trabajadores.

4.3 Tercera prioridad: I+D e innovación en los servicios:

- análisis de modos de innovar en los servicios a las empresas y sus repercusiones para la productividad y el crecimiento social y económico,
- papel de los servicios a las empresas intensivos en conocimiento en el desarrollo de la innovación en el sector de los servicios,
- relación entre la evolución de las TIC y la innovación en los servicios,
- análisis de los programas de I+D e innovación para evaluar la posición de los servicios a las empresas,
- aplicación de las técnicas de producción flexibles a los servicios,
- papel de la innovación en los servicios y otras posibles medidas destinadas a fomentar los servicios intensivos en conocimiento a nivel regional, uso de las políticas innovadoras para fomentar la oferta y la demanda de los servicios a las empresas.

4.4 Cuarta prioridad: desarrollo de normas El desarrollo de normas ha sido lento en el sector de los servicios. Normalmente, este desarrollo depende de la demanda. Por parte de los proveedores de servicios a las empresas se presentan problemas estructurales, ya que, en su mayoría, se trata de pequeñas empresas que no pertenecen a las organizaciones representativas en sus países, lo que, a su vez, queda reflejado a nivel europeo, donde esta categoría no está bien representada en ninguna de las organizaciones europeas. En este caso, la única manera de mejorar esta situación es movilizar a los usuarios para que den a conocer sus exigencias. El mercado de los servicios a las empresas saldría muy beneficiado si se estableciesen normas claras en este ámbito. El desarrollo de normas puede ser útil para:

- complementar o incluso sustituir a la legislación;
- mejorar la calidad y fomentar la competencia;
- contribuir a reducir la información asimétrica, en beneficio tanto del proveedor como del usuario, en un mercado que carece de transparencia;
- garantizar la comparabilidad cuando un usuario necesita escoger entre diferentes ofertas;
- difundir en mayor medida los resultados de la I+D y los programas de innovación, fomentando así la innovación para mejorar la calidad de los servicios;
- reducir el número de litigios gracias a la clarificación de los derechos y obligaciones de los proveedores de servicios y los usuarios;
- evitar los conflictos sociales gracias al respeto, por parte de proveedores de servicios y usuarios, del Derecho laboral y de los convenios colectivos aplicables y, en caso necesario, mediante la negociación colectiva al nivel adecuado;

— facilitar ciertas economías de escala a las pequeñas empresas que proveen servicios similares en diferentes Estados miembros de la UE, abriendo así la vía para reducir las trabas a la integración del mercado;

— desarrollar un sector de la exportación saludable y prestar asistencia en las contrataciones públicas y la subcontratación de servicios.

4.5 Quinta prioridad: nuevas mejoras en materia de estadísticas sobre los servicios a las empresas. Las medidas políticas dependen del análisis de las tendencias actuales, que sólo puede hacerse a partir de estadísticas claras y relevantes. La ausencia aparente de un aumento satisfactorio de la productividad respecto de los Estados Unidos podría explicarse, en parte, por unas estadísticas poco fiables, basadas en una metodología utilizada para medir los resultados de la industria manufacturera. Una mayor precisión de las estadísticas sobre los servicios a las empresas requiere no sólo una decisión de Eurostat, sino también la colaboración de los gobiernos nacionales, que deberán cambiar sus métodos de recogida de datos. Debería prestarse especial atención a evaluar el papel de los servicios a las empresas en otros sectores industriales y de servicios.

4.6 Sexta prioridad: Ciencia de los Servicios

La Ciencia de los Servicios (también denominada «ciencia, gestión e ingeniería de los servicios» o SSME) es una nueva disciplina académica que cubre diversos enfoques fragmentarios relativos a los servicios: economía, gestión, *marketing* e ingeniería de los servicios, entre otros. Los investigadores y empresas en este ámbito empiezan a reconocer la necesidad de fomentar e integrar mejor todas estas áreas. Un buen ejemplo de la Ciencia de los Servicios la ofrece la ingeniería de los servicios. Hasta ahora ha sido una disciplina técnica específica preocupada por el desarrollo y diseño sistemáticos de productos de servicios utilizando modelos, métodos e instrumentos adecuados. Aunque la ingeniería de servicios también incluye aspectos de la gestión del funcionamiento de los servicios, el desarrollo de nuevos productos de servicios es uno de sus elementos clave. Al mismo tiempo, la ingeniería de los servicios también se ocupa del diseño de sistemas de desarrollo; en otras palabras, de cuestiones de la gestión general de la I+D y de la innovación relacionadas con los servicios. Los enfoques integrados para desarrollar conjuntamente bienes físicos, *software* y servicios pasarán a ser una característica arraigada.

La investigación básica en nuevos modelos, métodos e instrumentos empresariales imprimirá un valioso impulso a la Ciencia de los Servicios. Por último, la creciente armonización de las normas en materia de servicios fomentará la concretización y el desarrollo eficaz de nuevos servicios ⁽¹²⁾.

La ingeniería de servicios es uno de los pocos ámbitos del sector de los servicios que básicamente ha sido configurado por la investigación europea. Una integración más estrecha en redes internacionales y el desarrollo sistemático de una comunidad independiente de ingeniería de servicios son fundamentales para mantener un liderazgo en el futuro en este ámbito ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ «Service engineering — methodical development of new service products», de Hans-Jorg Bullinger, Klaus-Peter Fahrlich, Thomas Meiren.

⁽¹³⁾ Thomas Meiren, Fraunhofer Institute for Industrial Engineering, Stuttgart, Alemania.

4.7 **Séptima prioridad:** el mercado interior y la regulación de los servicios a las empresas

Reducción y simplificación de la carga reguladora. Hay varios factores restrictivos que frenan el avance de las empresas en el sector de los servicios a las empresas y neutralizan sus esfuerzos para incrementar la productividad y desarrollar su actividad comercial en otros Estados miembros. Entre ellos se cuentan los problemas de movilidad laboral y del reconocimiento de los títulos educativos. El volumen y la complejidad de la normativa ha aumentado en los últimos años, lo que, a su vez, ha incrementado la carga de los pequeños proveedores de servicios. Los puntos más importantes que requieren atención son los siguientes:

- *Creación y transferencia de empresas.* El tiempo y el dinero que se necesita emplear en la creación de una nueva empresa o en la transferencia de una existente se encuentran en un nivel prohibitivo para las PYME.
- *Obstáculos a la exportación de servicios.* Los recursos necesarios para localizar las normativas relevantes para una empresa y los costes de las consultas resultan caros para las PYME que desean exportar servicios. Se necesita un seguimiento de las negociaciones comerciales internacionales a fin de eliminar los obstáculos innecesarios existentes en los mercados exteriores de los servicios a las empresas respecto de los proveedores europeos. La base de datos sobre el acceso al mercado (*Market Access database*) preparada por la Comisión Europea debería servir para identificar este tipo de obstáculos.
- *Restricciones a la colaboración multidisciplinaria* Existen trabas a la entrada de proveedores profesionales de servicios que pueden desaparecer con la entrada en vigor de la Directiva sobre Servicios.
- *Transposición deficiente de la normativa de la UE,* así como diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros. Aun cuando las leyes no sean directamente contrarias al mercado interior, un grado elevado de disparidad entre los países de la UE constituye un obstáculo para la integración del mercado.
- *Contrataciones públicas y normas* relativas a la competencia entre las empresas privadas y las estatales a la hora de acceder a los contratos públicos.
- *Obstáculos a la provisión de servicios entre Estados miembros.* Las asociaciones profesionales adoptan una actitud defensiva en sus normativas para impedir que los profesionales de otros Estados miembros puedan operar en el suyo.
- *Desplazamiento de trabajadores altamente cualificados.* A la hora de desplazar trabajadores a otros Estados miembros surgen dificultades, incluso en el caso de puestos altamente cualificados. El Dictamen del CESE sobre el desplazamiento de trabajadores puede servir de guía para posibles acciones en este ámbito ⁽¹⁴⁾.
- *Reconocimiento de cualificaciones.* El plazo de transposición de la Directiva 2005/36/CE de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, finalizó el 20 de octubre de 2007. Se sustituían quince directivas anteriores en el ámbito del reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Ahora deberíamos tener una modernización verdaderamente exhaustiva del sistema comunitario, que fomentaría el mercado de la UE para los servicios a las empresas gracias a un reconocimiento de las cualificaciones más flexible y automático. Entre tanto, la Comisión Europea ha presentado la iniciativa IMI, que deberá ofrecer un enfoque práctico a las autoridades y los empleadores de los Estados miembros para poder controlar, gracias a una base de datos central, cuál es la autoridad designada (a nivel regional o nacional en cada Estado miembro) para emitir certificados de competencia y cualificaciones y verificar la autenticidad de dichos certificados.
- *Transposición de la Directiva de Servicios.* Un análisis sectorial ayudaría a los servicios a las empresas a aprovechar al máximo el nuevo marco regulador, en particular para la identificación de los obstáculos persistentes durante la transposición de la Directiva de Servicios y tras ella. La Directiva será supervisada a principios de 2010, para poder evaluar los avances en su transposición y seguir de cerca la manera en que dicha transposición se lleva a cabo. Debería prestarse especial atención a las repercusiones para la economía de los servicios a las empresas. Los Sistemas de Información del Mercado Interior podrían ofrecer información útil para el seguimiento y el futuro acercamiento de las diferentes situaciones nacionales.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ Véase CESE 995/2008 de 29.5.2008 (SOC/282). DO C 224 de 30.8.2008, p. 95.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente punto del dictamen de la Sección fue modificado al aprobar la Asamblea una enmienda al respecto, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

Punto 2.2 — Segundo guión:

«— *Políticas del mercado de trabajo en los servicios a las empresas. Desde una perspectiva social, se necesita un examen detallado, a nivel sectorial, de los retos planteados por los nuevos tipos de empleo generados por las interacciones entre los servicios a las empresas y la industria manufacturera. Este análisis debe abarcar aspectos como la educación, la formación y el aprendizaje permanente, así como las condiciones laborales de los trabajadores, incluidos los implicados en procesos de externalización. Para alcanzar este objetivo, la agenda para el diálogo debería ampliarse de modo que permita examinar los cambios específicos de las condiciones laborales y las oportunidades de empleo resultantes de las transformaciones estructurales que afectan a los servicios a las empresas.*»

Resultado:

87 votos a favor, 35 en contra y 13 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los productos cosméticos» (refundición)

COM(2008) 49 final — 2008/0035 (COD)

(2009/C 27/07)

El 13 de mayo de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los productos cosméticos» (refundición).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2008 (ponente: **Sr. Krawczyk**).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 126 votos a favor y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité aprueba las finalidades y los objetivos del proyecto de Reglamento así como la refundición de la Directiva 76/768/CEE en forma de reglamento.

1.2 El Comité destaca que podrían originarse unos costes considerables, esencialmente a cargo de las PYME, para cumplir los nuevos requisitos relativos a las buenas prácticas de fabricación, la evaluación de la seguridad y la preparación del expediente de información sobre el producto, por no hablar de todas las pruebas pertinentes.

1.3 El Comité considera deseable minimizar este efecto financiero negativo para las PYME, por ejemplo, especificando que el expediente de información sobre el producto y su evaluación de seguridad sólo deberán prepararse de conformidad con los nuevos requisitos para los productos comercializados por primera vez.

1.3.1 El Comité aprueba el período de 36 meses previsto para la entrada en vigor del Reglamento. Sin embargo, en lo que respecta a la actualización del expediente de información y la evaluación de la seguridad de los productos cosméticos que ya se encuentran en el mercado, el Comité recomienda establecer un período transitorio suplementario de 24 meses después de la entrada en vigor.

1.4 El Comité acoge favorablemente la introducción de un régimen diferenciado, basado en la evaluación del riesgo, para las sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción («CMR»). La prohibición del uso de tales sustancias debería mantenerse.

2. Preámbulo

2.1 El principal objetivo de la Directiva (76/768/CEE) es proteger la salud de los consumidores y armonizar las disposiciones jurídicas sobre productos cosméticos en el mercado común. La evaluación de la situación actual del mercado muestra que las modificaciones a la Directiva 76/768/CEE y la falta de coherencia en su transposición por los Estados miembros han provocado una gran incertidumbre jurídica y numerosas discrepancias, lo que ha supuesto una carga administrativa

y costes innecesarios, para las autoridades competentes y la industria, sin que ello contribuyera a la seguridad de los productos cosméticos.

2.2 La simplificación de la Directiva 76/768/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de productos cosméticos («la Directiva sobre cosméticos»), ya fue anunciada en la Comunicación de la Comisión titulada «Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa — Una estrategia para la simplificación del marco regulador», así como en la Estrategia Política Anual para 2007 de la Comisión y en el Programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2007. La Comisión propuso simplificar la Directiva sobre cosméticos mediante una refundición, técnica legislativa que permite codificar un texto legislativo y sus modificaciones e introducir mejoras sustanciales.

2.3 Sobre la base de los resultados de la consulta pública lanzada en 2006, así como de varios estudios de la Comisión, la Comisión ha preparado una extensa evaluación de impacto antes de elaborar la propuesta de Reglamento (refundición) ⁽¹⁾.

2.4 El sector europeo de los productos cosméticos se caracteriza por la presencia de un gran número de PYME. El 97 % de todas las empresas de productos cosméticos en la UE son PYME y el 80 % de ellas tienen menos de diecinueve empleados. Las PYME representan aproximadamente dos tercios de todas las personas empleadas directamente en el sector de los productos cosméticos en la UE.

2.5 En términos de empleo, hay aproximadamente 150 000 personas empleadas en la industria de los productos cosméticos en Europa. Desde 1999, este sector europeo ha ido creando empleo de manera constante (aumento del 1,2 % al año).

2.6 Además de proporcionar empleo directo, el sector de los cosméticos tiene fuertes repercusiones indirectas en el empleo, en particular, la venta al por menor, la distribución y el transporte. Se calcula que la industria de los cosméticos crea indirectamente unos 350 000 empleos.

⁽¹⁾ COM(2008) 49 final — 2008/0025 (COD).

2.7 Ello explica por qué deben tenerse en cuenta los intereses y puntos de vista de las PYME del sector de los productos cosméticos en la UE a la hora de analizar el impacto de la propuesta objeto de examen.

2.8 Las exportaciones intracomunitarias de productos cosméticos han aumentado cada año desde 1999, con un alza media anual del 5 % en términos de volumen y el 6,5 % en términos de valor.

2.9 El sector de los cosméticos es una actividad empresarial internacional, en el que Europa desempeña un importante papel. El carácter mundial de este sector se hace sentir especialmente para la UE, que es exportadora neta. En 2005 el importe de la exportación de productos cosméticos de la UE giró en torno a los 16 000 millones de euros, mientras que las importaciones ascendieron a 4 400 millones de euros.

2.10 Sin embargo, la situación varía según los Estados miembros. Polonia es un ejemplo de esta situación, ya que en este país una parte considerable del sector de los cosméticos aún es independiente, y cuenta con más de 400 empresas, principalmente PYME. El mercado polaco de los cosméticos, que registró un incremento del 8,2 % en 2006 y el 7,2 % en 2007, y cuyo potencial de crecimiento es aún grande, constituye un buen ejemplo de crecimiento constante, que ya no se registra en las cinco principales economías desarrolladas de la UE (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España).

3. Introducción

La Directiva sobre cosméticos es un acto legislativo sumamente detallado y preceptivo. Desde 1976, esta Directiva se ha modificado en 56 ocasiones, lo que ha generado inseguridad jurídica e incoherencias, así como la ausencia total de un conjunto de definiciones.

3.1 La propuesta de refundición de la Directiva del Consejo 76/768/CEE persigue los siguientes objetivos principales:

- eliminar la incertidumbre y las incoherencias jurídicas derivadas del gran número de modificaciones;
- evitar divergencias en la transposición nacional que no contribuyen a la seguridad de los productos, sino que aumentan la carga reguladora y los costes administrativos;
- simplificar y unificar determinados procedimientos administrativos, como la notificación, la «cosmetovigilancia» y la cooperación administrativa en el marco de la vigilancia del mercado;
- garantizar la seguridad de los productos cosméticos comercializados en la UE, atendiendo, en particular, a la innovación en el sector;
- mantener las normas relativas a los ensayos en animales que se introdujeron en la Directiva sobre cosméticos con la séptima modificación, en 2003;
- introducir unos requisitos mínimos claros para la evaluación de la seguridad de los productos cosméticos; y

- ofrecer la posibilidad, en casos excepcionales, de regular las sustancias CMR 1 y 2 sobre la base de su riesgo real.

Los principales elementos de la propuesta de Reglamento son los siguientes:

3.2 La propuesta de la Comisión mantiene el ámbito de la Directiva 76/768/CEE y la misma definición de «producto cosmético». En la consulta pública realizada por la Comisión Europea, la mayoría de las partes se declararon a favor de la refundición de la Directiva 76/768/CEE en forma de reglamento.

3.3 Se ha propuesto una nueva serie de definiciones, como las de fabricante, importador, comercialización, introducción en el mercado, norma armonizada, trazas, conservantes, colorantes, filtros ultravioleta, efecto no deseado, efecto no deseado grave, retirada y recuperación. No obstante, no se ha propuesto ninguna definición nueva para la expresión actual «producto cosmético».

3.4 Se ha introducido el concepto de persona responsable establecida en la Comunidad. Se ha descrito la responsabilidad en relación con los productos suministrados a los consumidores desde fuera de la UE, por ejemplo, por Internet.

3.5 Se han introducido principios del «nuevo enfoque», es decir, la referencia a las normas armonizadas en los actos jurídicos, en el ámbito de las buenas prácticas de fabricación, el muestreo y análisis así como las reclamaciones relativas a los productos cosméticos.

3.6 Se han establecido los requisitos mínimos para la evaluación de seguridad y el expediente de información sobre el producto. El informe sobre la seguridad del producto cosmético se ha propuesto como anexo I de la propuesta de Reglamento. La evaluación de seguridad del producto cosmético está basada en el perfil toxicológico de sus ingredientes.

3.7 En vez del régimen actual basado en el peligro se ha propuesto un régimen diferenciado basado en la evaluación del riesgo (no del peligro) para las sustancias carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción («CMR»). En general, se ha mantenido la prohibición de las sustancias de las categorías CMR 1 y 2. Sin embargo, el nuevo planteamiento permite, en condiciones estrictas, el uso de las sustancias CMR 1 y 2 si se comprueba que su uso en los cosméticos es seguro.

3.8 Se han mantenido, por una parte, la estrategia global de prohibición de la experimentación con animales para los productos acabados, y, por otra, el calendario de plazos para la prohibición de la comercialización de productos cosméticos que contengan ingredientes o combinaciones de ingredientes que se hayan experimentado en animales.

3.9 Se ha adoptado un planteamiento uniforme para la gestión de los efectos no deseados y los efectos no deseados graves. Los datos existentes sobre los efectos no deseados, graves o no, se incorporarán al informe sobre la seguridad del producto cosmético y se comunicarán al público. Además, se deberá informar activamente a las autoridades competentes sobre los efectos no deseados graves.

3.10 Se ha propuesto un sistema de notificación simplificado, centralizado y electrónico. Hasta ahora, antes de comercializar un producto cosmético, había que presentar la notificación por separado en cada Estado miembro. Sin embargo, el alcance de la información varía según los Estados miembros. Por otra parte, varios Estados miembros requieren actualmente una notificación separada a los centros toxicológicos.

3.11 Se han consolidado la colaboración administrativa entre las autoridades competentes y la aplicación de las buenas prácticas administrativas.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité aprueba las finalidades y los objetivos de la propuesta de Reglamento, consistentes en simplificar y armonizar una serie de procedimientos administrativos, asegurando al mismo tiempo un alto nivel de seguridad para los consumidores. No cabe duda de que el Reglamento propuesto es transparente. Las disposiciones legales que contiene clarifican determinadas ambigüedades jurídicas anteriores que habían conducido a interpretaciones y aplicaciones divergentes.

4.2 La refundición de la Directiva 76/768/CEE en forma de reglamento garantizará una aplicación uniforme de las disposiciones jurídicas, a la vez que facilitará la libre circulación de productos en el mercado común y permitirá simplificar los procedimientos administrativos en los mercados de la UE.

4.3 Aunque la simplificación de los procedimientos administrativos podría reducir ciertos costes (por ejemplo, el de la notificación de los productos y la notificación a los centros toxicológicos), se prevén unos costes considerables para las PYME a la hora de cumplir los nuevos requisitos sobre el contenido del expediente de información sobre el producto y el cumplimiento de la norma armonizada EN ISO 22716 (GMP). Cabe destacar que las actuales disposiciones legales no requieren la presentación de unos datos toxicológicos detallados de un nivel tan alto como los del Reglamento propuesto.

4.4 Es previsible que los costes adicionales en que se incurra para cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento dependan en gran medida del tamaño de la empresa. Los costes derivados de la preparación de los expedientes de información sobre los productos y de la evaluación de seguridad afectarán sobre todo a las PYME, que antes se limitaban a preparar los datos básicos requeridos por las disposiciones jurídicas existentes.

En el caso de las grandes empresas internacionales, no es previsible un aumento considerable de los costes, debido a su dilatada experiencia, sus conocimientos, recursos humanos, base técnica y acceso a conocimientos técnicos procedentes de terceros. En el caso de las grandes empresas que fabrican productos en varios mercados de la UE, el sistema europeo centralizado de notificación simplificará claramente los procedimientos administrativos anteriores. Se reducirán así parcialmente los costes relacionados con dicha notificación. Además, las empresas internacionales ya han puesto en práctica sistemas de notificación para sus formulaciones marco (fórmulas).

4.5 En el caso de las PYME, cabe prever un considerable aumento de los costes relacionados con las buenas prácticas de

fabricación, la evaluación de seguridad y la preparación del expediente de información sobre el producto, por no hablar de la realización de todas las pruebas pertinentes.

Sólo con la investigación, el expediente y la evaluación de seguridad, los costes para las PYME podrían aumentar hasta en un 100 % por cada nueva fórmula comercializada. Esto incrementará de un modo considerable los costes de producción para las PYME, repercutirá en el precio de los productos al por menor y, por tanto, perjudicará a los consumidores.

No hay que olvidar que, en el caso de las PYME, el volumen de producción de las series manufacturadas de productos es muy inferior al de las grandes empresas internacionales que venden grandes cantidades de productos. En consecuencia, los costes de investigación, expediente y seguridad por producto son mucho más elevados para este tipo de empresas.

Teniendo esto en cuenta, la evaluación de impacto preparada por la Comisión podría ser inadecuada para los Estados miembros que cuentan con un gran número de pequeñas y medianas empresas, como España, Italia, Polonia y Bulgaria.

4.6 Parece deseable minimizar este efecto financiero negativo para las PYME, por ejemplo, especificando que el expediente de información sobre el producto y su evaluación de seguridad sólo deberán prepararse de conformidad con los nuevos requisitos para los productos que se comercializan por primera vez. Parece necesario ampliar el período de transición para la actualización de los expedientes de información y la evaluación de seguridad de los productos ya comercializados.

4.6.1 El Comité aprueba el período de 36 meses previsto para la entrada en vigor del Reglamento. Sin embargo, en lo que respecta a la actualización del expediente de información y la evaluación de la seguridad de los productos cosméticos que ya se encuentran en el mercado, el Comité recomienda establecer un período transitorio suplementario de 24 meses después de la entrada en vigor.

4.7 El Comité acoge favorablemente la introducción de una serie de definiciones. Esto facilitará la interpretación de las disposiciones del Reglamento y contribuirá a suprimir la incertidumbre y las incoherencias jurídicas. Sin embargo, no se ha propuesto ninguna definición nueva para la expresión actual «producto cosmético». El sector de los productos cosméticos es muy innovador y cada año se comercializan productos con nuevas funciones y nuevas categorías de productos, lo que podría crear problemas de denominación de los productos (productos cosméticos, productos farmacéuticos, etc.) y respecto de los productos dudosos. Es necesario, por tanto, emprender campañas educativas e informativas y reforzar la vigilancia de los mercados en este ámbito.

4.8 El Comité acoge favorablemente la introducción del concepto de persona responsable. La designación de una persona responsable —que podrá ser un empresario distinto del fabricante— se considera útil y está en línea con las prácticas existentes en el mercado, como la externalización y la marca privada. Las disposiciones relativas a la persona responsable delimitan su responsabilidad en los casos en que se introducen en el mercado productos procedentes de fuera de la UE, por ejemplo, a través de Internet.

4.9 El Comité entiende, además, que otros conceptos también deben ser objeto de definición a fin de garantizar la seguridad jurídica, particularmente de un instrumento como un reglamento. Es el caso en concreto de las nociones de «fragancia» e «ingrediente activo».

4.10 El Comité es favorable a la introducción del sistema de notificación electrónica de los productos cosméticos y la formulación marco a los centros toxicológicos. No cabe duda de que este sistema permitirá unificar los procedimientos administrativos en el mercado de la UE.

4.11 El Comité aprueba la introducción de principios del nuevo enfoque en la legislación aplicable a los productos cosméticos. La introducción de unas normas armonizadas que puedan aplicarse con carácter voluntario por los fabricantes y las autoridades competentes permite unificar las metodologías aplicadas. Las normas armonizadas constituyen un buen ejemplo de las herramientas de autorregulación que, además de ser útiles, son aplicadas de buen grado por la industria de los productos cosméticos. Sin embargo, el Comité expresa ciertas reservas en cuanto a una aplicación nada crítica de los principios del nuevo enfoque. La salud de los consumidores y las cuestiones de seguridad deben regularse mediante normas pertinentes.

4.12 El Comité acoge favorablemente la referencia a unas normas armonizadas relacionadas con las reclamaciones relativas a los productos. Sin embargo, las normas armonizadas deberían aplicarse a los métodos de evaluación de eficacia aplicados en apoyo de las reclamaciones, y no a las reclamaciones propiamente dichas. Los efectos reivindicados pueden medirse mediante métodos fiables y reproducibles. Por otra parte, las normas armonizadas deberían tomar en consideración el progreso científico y tecnológico y la amplitud de la cuestión.

4.13 El Comité acoge favorablemente la introducción de un régimen diferenciado basado en la evaluación del riesgo para las sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción («CMR») recogidas en la Directiva 67/548/CEE (artículo 12 (2)). La prohibición del uso de tales sustancias debería mantenerse. Sin embargo, el sistema actual está basado en el peligro (es decir, en las propiedades intrínsecas de la sustancia) y no toma en consideración la dosis ni la vía de administración. Podría conducir a la prohibición automática, por ejemplo, del etanol (es decir, del alcohol), en caso de que se clasifique como CMR 1 o 2, a pesar de que su uso en los productos cosméticos es seguro. La propuesta de Reglamento dispone que las sustancias de las categorías CMR 1 y 2 podrán utilizarse en productos cosméticos sólo cuando cumplan simultáneamente tres condiciones (artículo 12 (2)). Una de las condiciones es que la sustancia debe cumplir los requisitos legales de seguridad alimentaria. Sin embargo, podría darse el caso de que una sustancia incluida en las categorías CMR 1 o 2, cuyo uso en los productos cosméticos se considere seguro, no esté autorizada para un uso alimentario (por ejemplo, formaldehído, ácido bórico, etc.). Las disposiciones propuestas excluyen cualquier aplicación de tal sustancia en la industria de los productos cosméticos.

4.14 El Comité toma nota del período transitorio fijado para la actualización de los expedientes de información sobre los productos y la evaluación de seguridad de los productos que ya se encuentran en el mercado (artículo 34). El proyecto no especifica si el período transitorio se aplica exclusivamente a los

productos que se comercializan, o también a los productos que ya se encuentran en el mercado. El hecho de fijar el mismo período transitorio (36 meses) para todos los productos, incluidos los que ya están en el mercado, podría conducir a una situación en la que haya que retirar los productos que se han comercializado legalmente, por no haberse actualizado el etiquetado o los expedientes de información sobre los productos. El Comité aprueba el período de 36 meses previsto para la entrada en vigor del Reglamento. Sin embargo, en lo que respecta a la actualización del expediente de información y la evaluación de la seguridad de los productos cosméticos que ya se encuentran en el mercado, el Comité recomienda establecer un período transitorio suplementario de 24 meses después de la entrada en vigor.

En el documento SEC(2008) 117, que recoge la evaluación de impacto, la Comisión Europea afirma que todas las estadísticas existentes muestran que el número de reacciones adversas a los productos cosméticos es muy bajo. Se añade que desde que entró en vigor la Directiva sobre cosméticos, la industria de los productos cosméticos no ha sufrido ninguna crisis importante de seguridad, a diferencia, por ejemplo, del sector alimentario.

5. Observaciones específicas

5.1 El Comité es consciente de que determinadas disposiciones incluidas en la propuesta de la Comisión podrían resultar difíciles de cumplir. La más importante se refiere al alcance de los datos que deben figurar en los expedientes de información sobre los productos y en la evaluación de seguridad (artículo 7 y anexo I).

5.2 En el artículo 7, la evaluación de la seguridad del producto cosmético debe ser efectuada por una tercera parte independiente, es decir, que no pertenezca a la propia empresa.

5.3 En el artículo 7 (3), no queda clara la definición de los términos «estudios no clínicos de seguridad». A tenor de la información disponible, este término se interpreta de manera diferente en varios Estados miembros de la UE. Según la interpretación de las autoridades competentes en Polonia, por ejemplo, los estudios clínicos se aplican a los medicamentos. En este sentido, los estudios de investigación efectuados con voluntarios para la evaluación de los productos cosméticos (pruebas dermatológicas, pruebas de compatibilidad, pruebas prácticas) no pueden considerarse como pruebas clínicas. Sin embargo, estos estudios tampoco podrían considerarse como estudios no clínicos en el sentido del artículo 7 (3) de la propuesta de Reglamento. Según la Directiva 2004/10/CE, las disposiciones sobre las buenas prácticas de laboratorio no son aplicables a las pruebas en las que participan seres humanos.

5.4 Por otra parte, el requisito que establece que todas las pruebas y los análisis toxicológicos necesarios para la evaluación de seguridad deberían llevarse a cabo de conformidad con el principio de las buenas prácticas de laboratorio impide el uso de la mayor parte de los datos incluidos en las bases de datos toxicológicas y las publicaciones científicas, que constituyen una valiosa fuente de información. Incluso en las publicaciones científicas recientes, resulta difícil encontrar declaraciones de conformidad (o no conformidad) con las buenas prácticas de laboratorio por los laboratorios que llevan a cabo las pruebas pertinentes.

5.5 Las disposiciones contenidas en los apartados 2 y 4 del anexo I, relativas a la evaluación de la pureza y estabilidad del material de embalaje, a la evaluación de las interacciones entre las sustancias y la evaluación de la influencia de la estabilidad del producto en su seguridad, así como la especificación del período tras la apertura, pueden resultar difíciles de cumplir, porque no existe ninguna metodología que pueda obtenerse y reconocerse fácilmente, por ejemplo, en forma de normas internacionales o europeas, o de publicaciones científicas. Por lo tanto, no resulta fácil acceder a estos datos.

5.5.1 El Comité acoge favorablemente el contenido del anexo I (Informe sobre la seguridad de los productos cosméticos) en lo que respecta a los requisitos mínimos para los datos y las pruebas que han de llevarse a cabo a la hora de preparar un expediente de información sobre el producto. Servirá para mejorar la calidad del expediente, facilitar la vigilancia de los mercados y, por ende, contribuir a la seguridad de los consumidores.

5.6 Para muchas sustancias, no se especifica el nivel sin efecto adverso observable (NOAEL), necesario para calcular el margen de seguridad. La obligación de determinar el NOAEL conducirá a realizar pruebas con animales, lo que contradice la política de la UE de promover métodos alternativos. También contraviene lo dispuesto en el artículo 14 (experimentación con animales).

5.6.1 Por lo tanto, una nueva legislación debería especificar claramente qué ensayos deberán efectuar los fabricantes sobre las sustancias utilizadas en los cosméticos a fin de identificar peligros potenciales para los consumidores.

5.7 El Comité no acepta que la lista de los ingredientes pueda indicarse tan sólo en el embalaje (letra g) del artículo 15), sino que, en la medida de lo posible, debería indicarse en el propio producto (recipiente).

5.8 El Comité entiende que los productos cosméticos deben contener avisos especiales en cuanto a su utilización por parte de niños, indicando, de forma clara y muy visible, la edad mínima y si deben mantenerse fuera del alcance de los niños.

5.9 Por otra parte, el Comité considera que el Reglamento debería establecer de forma clara que, en caso de venta a distancia de productos cosméticos, el mismo tipo de información que debe constar en sus etiquetas y embalajes cuando se venden en las tiendas debe constar idénticamente de forma clara en las propuestas de venta a distancia.

5.10 El Comité respalda el refuerzo de la cooperación administrativa entre las autoridades competentes y la aplicación de las buenas prácticas administrativas.

5.11 El Comité aprueba la rectificación de los anteriores anexos que contenían listas de sustancias prohibidas y autorizadas con restricciones para los productos cosméticos, completándolos con los números CAS (Servicio de Resúmenes de Productos Químicos) y EINECS (Catálogo europeo de sustancias químicas comercializadas), y los nombres INCI (International Nomenclature for Cosmetic Ingredients), así como estableciendo un inventario de los ingredientes cosméticos en formato electrónico.

5.12 La retirada del anterior anexo I de la Directiva 76/768/CEE se considera oportuna. En efecto, la división en categorías de la lista anterior era bastante arbitraria, y contenía numerosas repeticiones de grupos de categoría, por ejemplo: «povos de maquillaje» y «productos de maquillaje y productos para desmaquillar». Además, la lista anterior está desfasada; existen nuevas categorías de productos disponibles en el mercado, como los parches anticelulitis o las toallitas desmaquillantes con sustancias activas.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2001/82/CE y la Directiva 2001/83/CE en lo relativo a las variaciones de los términos de las autorizaciones de comercialización de medicamentos»

COM(2008) 123 final — 2008/0045 (COD)

(2009/C 27/08)

El 3 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2001/82/CE y la Directiva 2001/83/CE en lo relativo a las variaciones de los términos de las autorizaciones de comercialización de medicamentos».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 11 de junio de 2008 (ponente: Sr. CEDRONE).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba la propuesta de Directiva COM(2008) 123 final por la que se modifican las directivas 2001/82/CE y 2001/83/CE, al reconocer que estas modificaciones garantizan la armonización de las normas para todos los medicamentos, independientemente del procedimiento utilizado a la hora de conceder la autorización para su comercialización.

1.2 La aplicación a todos los medicamentos de idénticos criterios permite garantizar no sólo los mismos criterios de calidad, seguridad y eficacia, sino también el mantenimiento de un elevado nivel de protección de la salud pública, un funcionamiento más eficaz del mercado interior y la supresión de una inútil carga administrativa y financiera para las empresas.

1.3 El CESE ha apoyado y sigue apoyando en todo momento los esfuerzos de la Comisión por incrementar la seguridad de los medicamentos, un factor y un elemento de fundamental importancia a la hora de proteger la salud de las personas y de los animales.

1.4 Por consiguiente, el CESE se muestra a favor de conceder a la Comisión la potestad de ampliar el Reglamento (CE) 1084/2003 a las variaciones que se produzcan una vez concedida la autorización, independientemente del procedimiento utilizado, con lo que, teniendo en cuenta la importancia que revestirán las futuras disposiciones que habrá de asumir la Comisión, se evitarían posibles obstáculos a la libre circulación de los medicamentos.

1.5 También en esta ocasión, el CESE se vuelve a mostrar firmemente convencido de que es necesario avanzar con mayor celeridad hacia la realización del mercado único también en aquellos sectores donde este objetivo todavía no se ha consumado o lo ha hecho únicamente de manera parcial.

2. Contexto

2.1 La Comisión Europea presentó en noviembre de 2001 una vasta reforma de la reglamentación en el ámbito de los medicamentos mediante la promulgación de dos disposiciones

específicas: la Directiva 2001/82/CE, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos veterinarios, y la Directiva 2001/83/CE, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano ⁽¹⁾.

2.2 Esta legislación es la continuación de la profunda reforma que se emprendió en 1993 con la creación de una Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (EMA) —de conformidad con lo previsto en el Reglamento (CE) 2309/93— y con la puesta en práctica de los nuevos procedimientos de autorización para la comercialización de los productos farmacéuticos ⁽²⁾.

2.3 De acuerdo con el principio de la libre circulación de bienes, este Reglamento preveía, a partir del 1 de enero de 1995, dos procedimientos de autorización para la comercialización de todos los medicamentos:

a) un procedimiento de autorización «centralizada», otorgado por la EMA y válido en todo el territorio comunitario, de carácter obligatorio cuando concierne a los medicamentos obtenidos por biotecnología y facultativo cuando se trata de fármacos de nueva formulación;

b) el mantenimiento de un procedimiento nacional, denominado «descentralizado», que permitía las autorizaciones concedidas por una autoridad de ámbito nacional. Este procedimiento permitía, además, recurrir a normas específicas de «reconocimiento mutuo» para la posible comercialización en otros países comunitarios de los medicamentos autorizados a título individual en un Estado miembro.

2.4 Estos procedimientos de autorización para la comercialización tenían como objetivo asegurar una correcta valoración de la relación «riesgo-beneficio» y definir unos elevados criterios de calidad, seguridad y eficacia para garantizar la salud de los ciudadanos europeos y de los animales.

⁽¹⁾ DOL 311 de 28.11.2001.

⁽²⁾ DOL 214 de 24.8.1993.

2.5 Estas imprescindibles garantías se consolidan en las Directivas 2001/82/CE y 2001/83/CE, que prevén disposiciones pormenorizadas en materia de vigilancia farmacéutica, con el fin de obtener un elevado nivel de protección de la salud pública mediante una mayor frecuencia de los controles y una puesta a punto más detallada y puntual de los criterios para la notificación de efectos no deseados.

2.6 En el curso de los controles periódicos del funcionamiento del sistema de autorizaciones para los productos farmacéuticos, la Comisión ha señalado diversos problemas relacionados con las modificaciones que pueden producirse en fases posteriores a la concesión de las autorizaciones a nivel nacional, que representan más del 80 % del total de las autorizaciones de medicamentos.

2.7 Estas modificaciones posteriores a la autorización nacional se refieren a los Reglamentos (CE) 1084/2003 y 1085/2003 que, si bien intervienen exclusivamente en aspectos como el proceso de producción, el embalaje de los fármacos o la titularidad de los propietarios, no abordan aspectos fundamentales como, por ejemplo, la introducción de nuevas indicaciones terapéuticas o las variaciones en los métodos de administración.

2.8 Esta circunstancia es el motivo de que, en algunos casos, los procedimientos aplicados tras la autorización presenten diferencias entre los distintos Estados miembros, lo que se traduce en una divergencia de normativas y clasificaciones para el mismo producto. Todo ello puede implicar un nivel de protección sanitaria no homogéneo como consecuencia de una diferente clasificación terapéutica o el distinto uso que se hace de un mismo producto, además de un obstáculo, en ocasiones artificial, a la prevista libre circulación de los medicamentos en la UE.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 A fin de evitar esta diversidad de condiciones para un mismo medicamento, la Comisión ha decidido proponer la modificación de las Directivas 2001/82/CE y 2001/83/CE solicitando la ampliación de la aplicación del Reglamento (CE) 1084/2003 —aplicable en la actualidad únicamente a los fármacos del procedimiento centralizado— a todos los medicamentos, independientemente del procedimiento que se haya utilizado para su autorización.

3.2 La propuesta que se está examinando actualmente se inscribe entre las iniciativas de simplificación previstas en el anexo 2 al programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2008, y contempla una intervención legislativa exclusiva para adaptar algunos artículos de las Directivas 2001/82/CE y 2001/83/CE a lo previsto en el Reglamento (CE) 1084/2003, que cobra de esta manera validez para todos los medicamentos.

3.3 El mantenimiento de la situación actual representaría un inútil agravio administrativo y financiero para aquellas empresas

que pretendan comercializar en varios países comunitarios. Estas empresas se enfrentan con normativas distintas en cada uno de los países y se ven sometidas a prácticas administrativas diferentes, lo cual puede también representar en la práctica un obstáculo artificial al principio de la libre circulación.

3.4 La propuesta tiene un carácter exclusivamente jurídico y prevé la modificación del fundamento jurídico del Reglamento (CE) 1084/2003 para otorgar a la Comisión la potestad de modificar el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, lo que garantizaría una armonización efectiva de las normas de autorización.

3.5 La Comisión subraya que esta acción legislativa de modificación se ha sometido a una amplia consulta entre todas las partes interesadas y que la vía de la modificación jurídica por la que se ha decantado entre otras opciones ha resultado ser la más adecuada para alcanzar unas normas armonizadas en la fase posterior a la comercialización, atendiendo a un elevado nivel de salud pública y de coherencia jurídica.

3.6 Las propuestas de modificación de diversos puntos se basan en el artículo 95 del Tratado CE, que prevé el recurso al procedimiento de codecisión y resulta coherente con los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE aprueba la propuesta de modificación de las Directivas 2001/82/CE y 2001/83/CE, a la vez que reconoce que estas modificaciones garantizan la armonización de las normas de autorización para todos los medicamentos y permiten el mantenimiento de un elevado nivel de protección de la salud pública y un funcionamiento más eficaz del mercado interior, eliminando una inútil carga administrativa y financiera para las empresas.

4.2 Como ya ha expresado en precedentes dictámenes sobre esta materia, el CESE apoya e, incluso, considera necesarios todos los esfuerzos que lleva a cabo la Comisión para incrementar la seguridad de los medicamentos, factor que constituye un elemento de fundamental importancia a la hora de proteger la salud de las personas y de los animales.

4.3 Por consiguiente, el Comité coincide en que se debe recurrir a una simple modificación legislativa para emprender el camino de la armonización normativa para todos los medicamentos —incluso cuando se hayan autorizado mediante distintos procedimientos—, eliminando al mismo tiempo la posibilidad de nuevos obstáculos para su libre circulación.

4.4 Expresando así su posición favorable a la modificación del fundamento jurídico, el CESE queda a la espera de la eventual propuesta legislativa que se considere más relevante para el futuro del sector farmacéutico.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los recipientes a presión simples» (Versión codificada)

COM(2008) 202 *final* — 2008/0076 (COD)

(2009/C 27/09)

El 26 de mayo de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los recipientes a presión simples» (Versión codificada).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), decidió por 142 votos a favor y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías»

COM(2007) 608 *final*

(2009/C 27/10)

El 18 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Hacia una red ferroviaria con prioridad para las mercancías».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de junio de 2008 (ponente: **Sr. BUFFETAUT**).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 10 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE comparte el diagnóstico de la Comisión en lo que se refiere a la situación del transporte de mercancías por ferrocarril en la Unión Europea y considera que sus propuestas van por el buen camino, aun cuando son modestas en relación con el reto que hay que afrontar.

1.2 El CESE opina que la mejora de esta situación requiere:

- ofrecer servicios logísticos más que un simple servicio de transporte;
- reducción de los costes que permita ofrecer precios más competitivos;
- mayor fiabilidad de los servicios prestados;

— duración de los trayectos «puerta a puerta» razonablemente corta;

— oferta flexible y capacidad de reacción en caso de perturbaciones.

1.3 *Un auténtico servicio logístico*

Se trata esencialmente de hacer que para el cliente resulte sencillo algo que es, por naturaleza, complejo en el ámbito ferroviario. Para ello se requiere un auténtico seguimiento de la clientela, una información clara y fiable, el desarrollo de la oferta de vagones para particulares y servicios de puerta a puerta que incluyan la carga y la descarga.

1.4 Reducción de costes

1.4.1 Para lograrla, conviene seguir mejorando la interoperabilidad y la armonización técnica en Europa. Históricamente, cada red ha creado sus propias normas y sus propios sistemas de regulación y de seguridad. Es necesario que todos los sistemas vayan convergiendo de manera progresiva y que se dé prioridad a la aplicación lo más rápida posible del ERTMS (Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo).

1.4.2 Por este motivo, deben hacerse las inversiones adecuadas, siempre que sea razonablemente posible, para modificar progresivamente las características de la infraestructura ferroviaria en cuanto al gálibo, la longitud de los trenes, las rampas y pendientes y la carga por eje para adaptarlas a las necesidades del transporte de mercancías, como se ha hecho, por ejemplo, en los Estados Unidos.

1.4.3 Un auténtico desarrollo de la competencia y la apertura del mercado obligaría a aumentar la eficacia y la productividad. Asimismo, esta cuestión plantea la de la formación del personal de a bordo, pues los nuevos agentes del mercado pueden verse confrontados a una penuria de mano de obra cualificada. Por este motivo, conviene asegurar que se ofrezcan cursos de formación adecuados para poder responder a esta demanda y posibilitar la creación de empleo altamente cualificado.

1.4.4 Debería revisarse la imputación de costes hecha por los gestores de las infraestructuras entre los diferentes operadores, y convendría también mejorar la imputación de los costes externos a los medios de transporte competidores, a fin de crear las condiciones necesarias para una libre competencia, no distorsionada.

1.4.5 Deberían estudiarse y respaldarse iniciativas como la Betuwe Line, el proyecto New Opera o Ferrmed, a fin de extraer experiencias y aprender de las buenas prácticas.

1.5 Mayor fiabilidad de los servicios prestados

1.5.1 Convendría establecer normas contractuales vinculantes para indemnizar a los clientes cuando los servicios prestados sean de mala calidad, lo que serviría de estímulo para su mejora.

1.5.2 Debería hacerse un esfuerzo para ofrecer la calidad y la fiabilidad que corresponden a los diversos elementos que permiten ofrecer un servicio, ya se trate del material rodante, la señalización, las vías férreas o los sistemas de información.

1.5.3 La mejora de la fiabilidad del servicio requiere también que se asignen buenos tramos al transporte de mercancías y se establezcan normas de prioridad favorables a este transporte aplicables en los conflictos de circulación en estos tramos, en interés, como es obvio, de todos los usuarios. En particular, se podría considerar la posibilidad de sacar mejor partido a los períodos y los horarios de circulación.

1.6 Duración de los trayectos «puerta a puerta» razonablemente corta

1.6.1 Los trayectos largos y la lentitud forman parte de los reproches que suelen hacerse al transporte de mercancías por

ferrocarril. A fin de poner remedio a esta situación, convendría fijar tramos para el transporte de mercancías con un número limitado de paradas (o ninguna), concebidos para limitar la probabilidad de que se produzcan conflictos de circulación entre trenes. Asimismo, sería oportuno que, también a nivel de la gestión de las operaciones, se les diera prioridad lo más frecuentemente posible en caso de conflicto de circulación. También debería desarrollarse el transporte de mercancías en trenes de noche de alta velocidad.

1.6.2 Asimismo, sería necesario permitir inversiones destinadas a adaptar las infraestructuras a mayores velocidades, aunque no hay que olvidar que, para cada vía férrea específica, el aumento de la velocidad implica una disminución de la carga por eje autorizada. Aun cuando sea necesario mejorar la escasa velocidad actual del transporte de mercancías por ferrocarril, cabe subrayar que lo más importante es la regularidad de la velocidad de los convoyes. Más vale una velocidad moderada pero constante que el fenómeno de las paradas y las puestas en marcha repetidas, que terminan acumulando los retrasos.

1.7 Introducir flexibilidad

1.7.1 Los principios y las modalidades históricas de gestión de la circulación que dan sistemáticamente prioridad a los trenes de pasajeros, sobre tramos teóricos fijados de antemano, tienen el efecto, involuntario pero real, de que, para un tren de mercancías, un pequeño retraso en la salida (por ejemplo, de unos diez minutos) se convierte casi siempre en un gran retraso en la llegada (algunas horas, o incluso un día entero).

1.7.2 Gracias a la evolución de las tecnologías a medio y largo plazo, será posible intervenir en tiempo real para hacer más fluida la circulación de trenes de mercancías, sin tener como única referencia unos tramos teóricos fijados de antemano. Aplicando el concepto del bloque corredizo (*canton glissant*), integrado en la última etapa del ERTMS, sería posible aumentar el número de trenes que pasa por la misma infraestructura y mejorar la capacidad de reacción en caso de perturbaciones. Para ello, es necesario que todos los Estados miembros inviertan en el sistema ERTMS, a fin de conseguir lo antes posible la interoperabilidad y la continuidad de explotación de las diferentes redes nacionales.

1.7.3 A pesar de ello, sigue siendo necesario llevar a cabo inversiones para mejorar la capacidad de los cuellos de botellas y de las plataformas de carga y descarga, que hacen posible la interoperabilidad de los sistemas de transporte.

1.7.4 La cuestión de las zonas de maniobras y de las zonas de carga y descarga es importante, pero indisoluble de la cuestión de las redes secundarias que irrigan el territorio. En efecto, para que el transporte de mercancías por ferrocarril sea verdaderamente competitivo debe llevar las mercancías lo más cerca posible de los clientes.

1.8 Una red dedicada al transporte de mercancías

1.8.1 Aun cuando hoy por hoy resulte poco realista abogar por la creación de una red transeuropea dedicada al transporte de mercancías, no debe olvidarse que una red aparte sería la mejor manera de promover el transporte ferroviario de mercancías, pues este pasaría a ser más fiable y puntual, menos costoso y más rápido. La opción de los corredores orientados al transporte de mercancías tiene, a corto plazo, la ventaja de ser realista. Sin embargo, y en ausencia de grandes redes transcontinentales dedicadas al tráfico de mercancías, podría examinarse la posibilidad de incluir, en los corredores orientados a este transporte, un número cada vez mayor de tramos dedicados especialmente a este fin para establecer conexiones entre los centros económicos especialmente activos, a imagen de la exitosa Betuwe Line que une el puerto de Róterdam con Alemania. Es necesario que todos los Estados miembros se impliquen verdaderamente en la aplicación de las políticas y normativas destinadas a aumentar el carácter competitivo de los transportes por ferrocarril.

2. Situación

2.1 Un balance preocupante

2.1.1 Aun cuando el transporte de mercancías creció un 2,8 % anual entre 1995 y 2005, la cuota de mercado del transporte ferroviario de mercancías no ha dejado de disminuir hasta estabilizarse en torno al 10 % a partir de 2005, su nivel más bajo desde 1945.

2.1.2 Según la Comisión, estos malos resultados se explican por la falta de fiabilidad, una capacidad insuficiente, la deficiente gestión de la información, la lentitud y la falta de flexibilidad. No obstante, y a pesar de estas deficiencias, podrían surgir nuevas oportunidades en el contexto económico actual, caracterizado por el aumento de los intercambios comerciales, la congestión de las carreteras, el alza del precio de los carburantes y las crecientes preocupaciones que impone la conservación del medio ambiente.

2.1.3 En el pasado, la Comunidad se esforzó por desarrollar el transporte ferroviario sobre la base de tres ejes políticos:

- la apertura del mercado del transporte ferroviario, acompañada de la reestructuración de las empresas históricas;
- el desarrollo de la interoperatividad técnica y de normas de seguridad comunes;
- el establecimiento de una red ferroviaria en el marco de la Red Transeuropea de Transportes.

2.1.4 Es necesario constatar que los resultados obtenidos son insuficientes, en particular por lo que se refiere al tráfico transnacional.

2.2 Una política común de transportes evolutiva

2.2.1 El Libro Blanco sobre la política europea de los transportes para el año 2010 tenía por objetivo la transferencia del transporte por carretera al transporte por ferrocarril y preveía la creación de «corredores multimodales preferentes para el transporte de mercancías». Como es sabido, la revisión del Libro

Blanco en 2006, haciendo muestra de realismo, redujo ligeramente las ambiciones de transferencia modal de la carretera al ferrocarril y desarrolló la idea de «comodalidad», sin olvidar la necesidad de fomentar la creación de una red ferroviaria con preferencia para las mercancías.

2.2.2 Esta es la idea que la Comunicación desarrolla fijando un triple objetivo: el de la rapidez, la fiabilidad y la capacidad de un tráfico que operaría en una red construida a partir de las Redes Transeuropeas existentes.

3. Propuestas de la Comisión

3.1 La Comisión evoca las iniciativas adoptadas en el pasado para fomentar, mejorar y favorecer el transporte ferroviario de mercancías: desarrollo de la interoperabilidad y la información (Europtirails), construcción de infraestructuras (Betuwe Line), creación de estructuras de gestión de los corredores. Sin embargo, estas iniciativas se han mostrado insuficientes.

3.2 Formalmente se toman en consideración tres opciones: mantener el statu quo, tomar nuevas medidas para la creación de una red orientada al transporte de mercancías o adoptar un programa específico para crear una red ferroviaria europea destinada a las mercancías.

3.3 Fiel a los principios de la filosofía antigua, la Comisión considera que «in medio stat virtus» y rechaza la primera opción por falta de ambición y la tercera por poco realista.

3.4 Acciones propuestas

3.4.1 La Comisión desea desarrollar corredores transnacionales para realizar una red europea orientada a las mercancías. Se trataría de establecer corredores dotados de una infraestructura adaptada, al mismo tiempo que se pone en marcha un sistema eficaz de gestión y explotación. Dicho esto, el proyecto solo será factible si cuenta con la adhesión de los Estados miembros y los gestores de infraestructuras.

3.4.2 Para ello, la Comisión ha previsto una serie de medidas legislativas que entrarían a formar parte de la refundición del Primer paquete ferroviario, previsto para 2008, así como medidas incentivadoras y recursos de financiación que provenirían de las dotaciones existentes.

3.4.3 Propone, por ejemplo, que se establezca una definición jurídica de los corredores orientados al transporte de mercancías, que se anime a los Estados miembros y a los gestores de infraestructuras a crear corredores transnacionales orientados al transporte de mercancías y que se busque financiación para estas estructuras, en el marco de las dotaciones existentes.

3.4.4 Uno de los reproches que se hace al transporte ferroviario de mercancías es la falta de calidad del servicio y la falta de información a los clientes. Por este motivo, la Comisión desea que se aplique una auténtica política de calidad y transparencia y propone la adopción de una medida legislativa relativa a la publicación de indicadores de calidad. Asimismo, tiene la intención de publicar un informe sobre las medidas adoptadas por los operadores para mejorar el servicio ferroviario.

3.4.5 Algunos tramos de la red se hallan saturados, en particular, en la zona central de la Unión Europea. Esta situación podría incluso agravarse en los años venideros. Por ello, se necesitan inversiones a fin de mejorar la capacidad de la infraestructura en cuanto a la longitud de los trenes, el gálibo, la carga por eje y la velocidad máxima. Para conseguirlo, las inversiones deberán tener objetivos específicos y estar coordinadas. La Comisión recomienda que las estructuras de gestión de los corredores elaboren programas de inversión, lo que plantea la cuestión de la financiación, que debería inscribirse en el marco de los programas existentes.

3.4.6 La cuestión de la fluidez del tráfico y la eficacia del transporte ferroviario de mercancías lleva aparejada otra cuestión, la de la asignación de tramos de la red orientados al tráfico de mercancías. Hoy por hoy, cada gestor decide cómo se asignan estos tramos, según las normas específicas de Estado miembro. Sería útil proceder a una armonización de las normas de asignación de tramos que permitiese establecer tramos fiables y eficaces.

3.4.7 Para ello, la Comisión desea proponer disposiciones jurídicas sobre la asignación internacional de tramos y sobre la prioridad del transporte de mercancías, en particular en caso de perturbaciones en la red.

3.4.8 Pero el transporte de mercancías necesita también terminales y zonas de maniobras. Sin embargo, debido a la presión que se ejerce sobre la propiedad del suelo, en los últimos años se ha producido más bien una tendencia a reducir el número de estaciones y terminales de este tipo en las zonas urbanas.

3.4.9 A la vista de las propuestas de la Comisión parece claro que, para tener éxito, las medidas planteadas deben ir respaldadas por iniciativas y una movilización de los Estados miembros y los agentes del sector ferroviario.

3.5 Observaciones generales

3.5.1 El balance presentado por la Comisión sobre la situación del transporte ferroviario de mercancías no da lugar a comentarios particulares, ya que de hecho confirma simplemente lo que ya se sabe sobre la debilidad del sector. Para subsanar esta situación se requiere un esfuerzo de movilización de los diferentes responsables públicos y del sector empresarial, no solo en el plano de la voluntad política y el dinamismo comercial, sino también en materia de financiación.

3.5.2 Porque sin duda es ahí donde estriban las dificultades. La Comisión propone una serie de medidas legislativas, pero no anuncia ninguna nueva asignación de recursos. No hay duda de que actuar en el plano jurídico es útil, pero resulta insuficiente. Será preciso encontrar, en el marco de los programas existentes, los créditos necesarios para poner en práctica el plan. Ello dará lugar a compromisos delicados y engendrará un fenómeno de vasos comunicantes difícil de controlar.

3.5.3 Por último, el éxito del plan requiere la adhesión firme de los Estados miembros y las sociedades gestoras ya que, por regla general, a los primeros les faltan recursos y pueden tener otras prioridades en el ámbito ferroviario, mientras que las segundas, que sin embargo se han beneficiado de la separación de las redes —de costoso mantenimiento— y su explotación, no siempre se encuentran en una situación financiera floreciente.

3.6 Observaciones particulares

3.6.1 Es evidente que la creación de corredores transnacionales orientados al transporte de mercancías sería una condición básica para desarrollar este tipo de transporte, pero somos conscientes de cómo, hasta ahora, el transporte de mercancías se ha visto relegado en beneficio del tráfico de personas. Nos hallamos ante una especie de revolución cultural, que sin duda necesita objetivos vinculantes aceptados por los Estados miembros y recursos propios, aunque sin olvidar que, para la opinión pública, la prioridad de los trenes de pasajeros es un derecho adquirido que de manera general no puede ponerse en entredicho. Por consiguiente, la cuestión que se plantea es más bien la de la gestión óptima de las redes y el establecimiento de redes orientadas al transporte de mercancías, sin disminuir por ello la calidad y puntualidad del transporte de pasajeros. Cuando se creen corredores transnacionales deberán tenerse en cuenta los anchos de vía y el material rodante de que disponen las compañías ferroviarias de los Estados miembros antiguos y nuevos, los flujos de mercancías procedentes de los países candidatos y los terceros países y la existencia del enclave ruso de Kaliningrado.

3.6.2 Es cierto que las cuestiones relativas a la información y la transparencia son importantes, pero está claro que el cliente decide principalmente en función del precio, la fiabilidad, la rapidez del transporte, la facilidad de acceso a las terminales y la facilidad de carga y descarga. Por tanto, el elemento clave es la calidad del servicio, que depende, por una parte, de los mecanismos de organización del tráfico ferroviario y, por otra, de la realización de inversiones considerables.

3.6.3 Por lo que se refiere a la competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril, parece ser un hecho generalmente aceptado que este medio de transporte esté reservado a cierto tipo de mercancías, en particular, las mercancías pesadas y las de gran tonelaje. Convendría pensar en diversificar la clientela, algo que es posible gracias al uso de contenedores, pues ello permitiría ampliar el mercado y aumentar la competitividad, en un contexto de aumento del precio de los carburantes y de creciente preocupación por el desarrollo sostenible.

3.6.4 Por lo que se refiere a la cuestión de la financiación, la Comunicación de la Comisión transmite una impresión de debilidad, dado que no prevé ninguna financiación específica y que la solución propuesta se basa en compromisos en el marco de los recursos de financiación actuales.

Bruselas, 10 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Comunicación sobre una política portuaria europea»

COM(2007) 616 final

(2009/C 27/11)

El 18 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión — Comunicación sobre una política portuaria europea».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2008 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea sobre una nueva política portuaria, que principalmente propone medidas con carácter de Derecho indicativo. Asimismo, considera positivo que la Comisión se centre en crear una situación estable para las inversiones, el desarrollo sostenible de los puertos, unas buenas condiciones sociales en el sector portuario y la firme aplicación de las disposiciones de los Tratados.

1.2 La escena portuaria europea se está diversificando, tanto por el número de puertos como por la gama de funciones y servicios portuarios. El CESE considera que la política portuaria de la UE debería respaldar este proceso orientado hacia el mercado garantizando que todos los puertos europeos puedan utilizar al máximo su potencial de manera sostenible.

1.3 El CESE acoge positivamente la iniciativa de la Comisión de desarrollar una red orientada al transporte de mercancías por ferrocarril, sin que ello vaya en detrimento del transporte de pasajeros, e insta a los Estados miembros a que concedan prioridad a la puesta en práctica de los importantes proyectos transfronterizos relativos a la infraestructura ferroviaria con conexión con los puertos.

1.4 El CESE acoge positivamente la iniciativa de la Comisión de dictar directrices para resolver las ambigüedades que se plantean en relación con la aplicación de la normativa comunitaria sobre medio ambiente al desarrollo de las infraestructuras portuarias, y recomienda que se publiquen antes de finales de 2008.

1.5 La Comisión Europea debería impulsar medidas que garanticen la simplificación de los procedimientos administrativos en los puertos. Por este motivo, el CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión de proponer, en 2008, la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras. Tanto la Comisión como, en especial, los Estados miembros, deberían ahondar en la modernización de las aduanas y dar a esta cuestión mayor prioridad política.

1.6 El CESE comparte la opinión de la Comisión de que se pueden fomentar unas condiciones equitativas entre los puertos

mediante el desarrollo de directrices en relación con las ayudas estatales y la transparencia de las operaciones financieras. Asimismo, considera claras y útiles las recomendaciones de la Comunicación sobre el uso de concesiones, servicios náuticos técnicos y servicios de mano de obra. Por último, la Comisión debería poner en marcha nuevas iniciativas para garantizar unas condiciones equitativas de competencia entre la UE y los puertos no comunitarios de los países vecinos.

1.7 El CESE acoge positivamente el objetivo de la Comisión de fomentar y reforzar la cooperación entre las ciudades y sus puertos. En particular, pide a la Comisión que organice un estudio adecuado de las repercusiones socioeconómicas de los puertos.

1.8 El CESE considera positiva la decisión de la Comisión de animar a los interlocutores sociales europeos a crear un Comité Europeo de Diálogo Sectorial en los puertos.

2. Introducción

2.1 En el curso de los últimos diez años, el CESE ha participado activamente en el debate sobre una política portuaria europea común. Teniendo en cuenta el papel esencial que desempeñan los puertos marítimos para el desarrollo socioeconómico, el bienestar y la cohesión en la Unión Europea, una política común en este ámbito representa un claro valor añadido.

2.2 El CESE ha aprobado dictámenes acerca del «Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas» (COM(1997) 678) ⁽¹⁾ y sobre dos propuestas legislativas de la Comisión Europea para la liberalización de los mercados de servicios portuarios en los puertos marítimos europeos ⁽²⁾. Además, el 26 de abril de 2007, el CESE aprobó un dictamen de iniciativa sobre la política portuaria común en la UE ⁽³⁾. Teniendo en cuenta el ambiente de confrontación que caracterizó el debate sobre la Directiva relativa a los servicios portuarios, el presente Dictamen se centra en aquellos aspectos de la política europea de puertos marítimos sobre los que las partes interesadas del sector podrían alcanzar un consenso.

⁽¹⁾ DO C 407 de 28.12.1998.

⁽²⁾ Dictámenes del CESE acerca de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios, COM(2001) 35 final, DO C 48 de 21.2.2001, p. 122 y COM(2004) 654 final, DO C 294 de 25.11.2005, p. 25.

⁽³⁾ DO C 168 de 20.7.2007, p. 57.

3. La Comunicación de la Comisión Europea sobre una política portuaria europea

3.1 El 18 de octubre de 2007, la Comisión Europea publicó su Comunicación sobre una política portuaria europea. Esta Comunicación es el resultado de un procedimiento de consulta entre las partes interesadas que duró un año y consistió en dos conferencias y seis talleres temáticos. La Comunicación se inscribe en la Estrategia global de la Comisión para la política marítima y forma parte de su nueva agenda para el transporte de mercancías.

3.2 El objetivo de la nueva política portuaria europea es impulsar un sistema portuario europeo eficaz, que permita responder a los futuros desafíos que plantean las necesidades de transporte en la UE. Según la Comisión, entre estos desafíos se cuentan la demanda de transporte internacional, los cambios tecnológicos, las emisiones y el cambio climático, el diálogo entre los puertos, las ciudades y las partes interesadas y, por último, la conciliación con la transparencia, la competencia y, en general, las normas comunitarias.

3.3 Las propuestas políticas concretas de la Comunicación combinan, en líneas generales, una interpretación de las disposiciones del Tratado con un plan de acción con medidas específicas, que, en su mayoría, tienen carácter de Derecho indicativo.

3.4 Se trata de los ámbitos siguientes:

- rendimiento de los puertos y conexiones interiores;
- aumentar la capacidad respetando el medio ambiente;
- modernización;
- unas reglas del juego justas — claridad para los inversores, operadores y usuarios;
- un diálogo estructurado entre puertos y ciudades, y
- el trabajo en los puertos.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión, pues reconoce la importancia estratégica de los puertos marítimos para el comercio exterior e interior europeo, así como su contribución al desarrollo económico y el empleo.

4.2 En particular, el CESE considera positivo que la Comisión no proponga medidas intervencionistas, sino que se centre, dentro de los límites establecidos por las disposiciones del Tratado de la UE, en crear un entorno de estabilidad para las inversiones, el desarrollo sostenible de los puertos y unas buenas condiciones sociales en el sector portuario.

4.3 Asimismo, el CESE se complace en comprobar que la Comisión recurre, bien al Derecho indicativo como alternativa a la legislación, bien a un enfoque «caso por caso».

4.4 No obstante, el CESE desea formular una serie de observaciones y recomendaciones específicas sobre las diferentes secciones de la Comunicación de la Comisión.

5. Observaciones específicas

5.1 *El contexto económico y los desafíos que afronta el sistema portuario europeo*

5.1.1 El CESE toma nota de la conclusión de la Comisión de que, hoy por hoy, el tráfico de carga en contenedores está

concentrado en un puñado de puertos del noroeste de Europa. No obstante, también debería reconocerse que hay una tendencia a que un mayor número de puertos vayan entrando en el mercado europeo de contenedores, en vez de canalizar el tráfico a través de un reducido número de puertos. Los puertos de contenedores que más crecieron en 2006 eran, en su mayoría, puertos pequeños y medianos, pertenecientes a diferentes categorías de puertos. Zonas portuarias que se encuentran a cierta distancia van entrando progresivamente en competencia entre sí ⁽⁴⁾. La política portuaria de la UE puede respaldar este proceso garantizando que todos los puertos europeos puedan utilizar al máximo su potencial de manera sostenible.

5.1.2 Asimismo, el CESE desea añadir a la lista de retos identificados por la Comisión los que acompañan a la globalización y la consolidación que caracterizan al sector portuario y de transporte marítimo europeo. Este fenómeno es particularmente manifiesto en el mercado de los contenedores, pero se registra también en otros, como el tráfico de carga rodada, el tráfico de carga en general y los productos a granel. Los puertos europeos operan con grupos internacionales de transporte marítimo y amplios grupos de operadores en terminales que ofrecen ya servicios en varios puertos europeos. Para una autoridad portuaria, el reto es garantizar el compromiso de estos operadores globales, así como el respeto de los objetivos de desarrollo del puerto, de conformidad con las políticas europeas pertinentes.

5.2 Rendimiento de los puertos y conexiones interiores

5.2.1 El CESE coincide con la Comisión en que la primera opción para hacer frente a una mayor demanda de capacidad portuaria o capacidad relacionada con la actividad portuaria debería consistir en optimizar el uso de las instalaciones y las vías de acceso existentes. Asimismo, el CESE está de acuerdo en que, antes de contemplar el posible desarrollo de infraestructuras, debería llevarse a cabo un análisis completo de los costes-beneficios que representa para la sociedad. En él deberían examinarse los aspectos económicos, sociales y medioambientales, que son los pilares de la Agenda de Lisboa de la UE.

5.2.2 Como ya se ha explicado, los procesos del mercado ya están impulsando una diversificación de la escena portuaria europea. Sería más adecuado fomentar un enfoque de abajo arriba, según el cual sea el órgano gestor de un puerto, cuando proceda en cooperación con los entes locales y regionales, quien seleccione las propuestas de proyectos. Obviamente, esto no altera el hecho de que la UE debe seguir formulando objetivos y estableciendo directrices.

⁽⁴⁾ Visto en un periodo amplio, el promedio de la cuota de mercado de los puertos de la zona Hamburgo — Le Havre en el mercado europeo de los contenedores cayó del 61 % en 1975 al 48 % en 2003, mientras que la cuota de mercado de los puertos del área mediterránea se duplicó, pasando de 18 % en 1975 al 36 % en 2003. Además, el nivel de concentración portuaria en Europa en relación con el tráfico de contenedores (medido según el coeficiente de Gini) ha ido disminuyendo de manera constante desde 1990, lo que indica que el número de puntos de entrada al mercado europeo ha aumentado. Los puertos de contenedores que más crecieron en 2006, en términos relativos, fueron principalmente puertos medianos y pequeños localizados en diferentes regiones europeas (Ámsterdam, Sines, Rauma, Constanta, Kotka, Tallin, Bremerhaven, Zeebrugge y Gdynia) — Fuente: Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (ITMMA), Universidad de Amberes. Se trata de una situación muy diferente de la de, por ejemplo, los Estados Unidos, donde el nivel de concentración portuaria aumentó drásticamente durante el mismo periodo. Fuente: Notteboom, T. (2007), «Market report on the European seaport industry», donde se utilizan datos facilitados por Eurostat y por los mismos puertos.

5.2.3 No obstante, la Comisión puede usar la revisión intermedia de las Redes Transeuropeas de Transporte, que se llevará a cabo en 2010, para aportar soluciones a los cuellos de botella en las conexiones de los puertos con el interior. Para ello deben utilizarse criterios objetivos.

5.2.4 El CESE pide una vez más a la Comisión que redoble sus esfuerzos para resolver el problema de los cuellos de botella que siguen produciéndose en las conexiones con el interior por medio de los instrumentos que le ofrece su política general de transporte, especialmente en lo relativo a la navegación interior y el transporte de mercancías por ferrocarril. El transporte ferroviario, en particular, sigue constituyendo un cuello de botella importante que impide un rendimiento óptimo de los puertos, así como su correcta integración en las cadenas logísticas. En este sentido, el CESE acoge positivamente la iniciativa de la Comisión de desarrollar una red orientada al transporte de mercancías por ferrocarril, sin que ello vaya en detrimento del transporte de pasajeros, e insta a los Estados miembros a que concedan prioridad a la puesta en práctica de los importantes proyectos transfronterizos relativos a la infraestructura ferroviaria con conexión con los puertos.

5.3 Aumentar la capacidad respetando el medio ambiente

5.3.1 El CESE acoge muy positivamente la iniciativa de la Comisión de dictar directrices sobre la aplicación de la normativa comunitaria sobre medio ambiente al desarrollo de las infraestructuras portuarias. Esto será un paso importante a la hora de solucionar algunas ambigüedades creadas por la legislación comunitaria, como las Directivas sobre aves y hábitats y la Directiva marco del agua. Dada la urgencia de esta cuestión, el CESE recomienda que estas directrices se publiquen antes de finales de 2008.

5.3.2 Además, el CESE pide a la Comisión que estudie medidas adicionales para reforzar el estatus jurídico de los proyectos de desarrollo de los puertos y simplifique la legislación vigente, en la línea descrita con mayor detalle en el dictamen de iniciativa del CESE (7).

5.3.3 Además, el CESE afirma que los sedimentos contaminados deben ser tratados de manera adecuada y recomienda que, a la espera de las propuestas legislativas que abordarán la gestión de las masas de agua y los sedimentos, como la Directiva sobre residuos y la «directiva de desarrollo» de la Directiva marco del agua (8), debe reconocerse que los sedimentos no contaminados no deben considerarse residuos y, por tanto, no deben ser tratados como sedimentos contaminados, ya que las operaciones de dragado de sedimentos no contaminados no introducen ni añaden sustancias contaminadas a las masas de agua.

5.3.4 Por último, el CESE respalda la propuesta de la Comisión en lo que respecta a la disposición relativa a las instalaciones portuarias receptoras de los desechos generados por los buques y a la mejora de las emisiones a la atmósfera. El CESE recomienda que el uso de incentivos económicos mediante derechos portuarios se deje en manos de los órganos gestores de los puertos, ya que este tipo de medidas tendría repercusiones para la estructura financiera de los puertos, que es muy diversa en Europa.

(7) Véase el punto 4 del Dictamen DO C 168 de 20.7.2007, p. 57 sobre «La política portuaria común en la UE».

(8) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos (COM(2005) 667 final) y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE (COM(2006) 397 final).

5.4 Modernización

5.4.1 El CESE acoge con satisfacción la intención de presentar una propuesta legislativa sobre la creación, en 2008, de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras, y remite a las observaciones específicas que ya ha formulado en varios dictámenes anteriores (9).

5.4.2 Una vez más, el CESE recomienda que la UE avance en la modernización de las aduanas, garantice la coordinación y armonización adecuadas de sus políticas aduaneras, de seguridad marítima, seguridad, salud pública y calidad medioambiental y evite la transferencia indebida a los puertos de responsabilidades que son de los gobiernos.

5.4.3 El CESE respalda que se abran ventanillas únicas y se desarrollen iniciativas en los ámbitos de los sistemas marítimos electrónicos, el flete electrónico y la aduana electrónica. Al mismo tiempo, considera que las soluciones basadas en las TIC deberían ofrecer una buena relación coste-eficacia, también en el caso de los puertos pequeños o medianos.

5.4.4 Por último, y en lo relativo a la mejora de la eficacia, el CESE respalda la propuesta de la Comisión de desarrollar una serie de indicadores genéricos europeos de aquí a finales de 2009, siempre y cuando se respeten los datos sensibles desde un punto de vista comercial. Estos indicadores, basados en los existentes en los ámbitos del transporte aéreo y costero y el transporte ferroviario combinado, deberán desarrollarse en consecuencia para los elementos de interés para los puertos, como la eficacia de las instalaciones portuarias, la colaboración entre puertos y la puesta en común de las actividades de conexión con el interior.

5.5 Unas reglas del juego justas — claridad para los inversores, operadores y usuarios

5.5.1 El CESE respalda el punto de vista de la Comisión sobre el papel de las autoridades portuarias y la diversidad de los sistemas de gestión portuaria en Europa. Respalda, en particular, que la Comisión reconozca que las importantes tareas que corresponden a las autoridades portuarias pueden desempeñarse con más eficacia si éstas gozan de un grado suficiente de autonomía y, en especial, de plena autonomía financiera.

5.5.2 Asimismo, el CESE acoge positivamente el anuncio de la Comisión de que aprobará directrices relativas a las ayudas estatales en 2008. En este sentido, el CESE remite a los principios básicos sobre el uso de las ayudas públicas a los puertos que formuló en su dictamen de iniciativa de 26 de abril de 2007.

5.5.3 El CESE acoge también con satisfacción que la Comisión haya adoptado su recomendación de ampliar las disposiciones de la Directiva 2006/111/CE relativas a la transparencia a todos los puertos mercantes, independientemente de su volumen de negocios anual.

(9) DO C 168 de 20.7.2007, p. 50 — Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión — Hacia una política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares — COM(2006) 275 final;

DO C 168 de 20.7.2007, p. 57 — Dictamen sobre «La política portuaria común en la UE» (dictamen de iniciativa);

DO C 151 de 17.6.2008, p. 20 — Dictamen sobre el tema «Las autopistas del mar y su integración en la cadena logística» (dictamen exploratorio);

DO C 168 de 20.7.2007, p. 68 — Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Revisión intermedia del Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia» [COM(2003) 155 final] COM(2006) 380 final.

5.5.4 En su dictamen de iniciativa, el CESE considera que resultaría muy útil contar con orientaciones sobre el uso de procedimientos de selección, como las licitaciones y otros instrumentos aceptables, las condiciones para concesiones y los acuerdos de arrendamiento de terrenos, así como para esclarecer la situación jurídica de estos servicios portuarios que funcionan como servicios públicos, por ejemplo en beneficio de la seguridad general en los puertos.

5.5.5 La Comisión ha respondido a esta petición proporcionando esta orientación en su Comunicación, en el ámbito de la política portuaria, sobre el uso de concesiones y servicios náuticos técnicos. El CESE considera que la interpretación que hace la Comisión de las disposiciones del Tratado y la jurisprudencia en estos dos ámbitos resulta, en líneas generales, clara y de utilidad. No obstante, el CESE destaca que los servicios náuticos técnicos tienen la característica común de estar relacionados con la seguridad de la navegación, lo cual debería justificar su calificación como servicios de interés económico general.

5.5.6 Una política inteligente de concesiones debería garantizar la competencia entre puertos, así como un rendimiento óptimo y el compromiso de los operadores de las terminales. Por este motivo, el CESE recomienda que la Comisión revise periódicamente la orientación facilitada en lo que se refiere a las concesiones, a fin de asegurarse de que está verdaderamente adaptada a los objetivos expuestos y contiene suficientes elementos comunes como para garantizar unas condiciones equitativas entre las autoridades portuarias. Este último aspecto es especialmente relevante, a la vista del proceso de consolidación en curso en el mercado de los servicios de manutención de la carga, como se ha señalado anteriormente.

5.5.7 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de ayudar a difundir las mejores prácticas sobre transparencia en el ámbito de los derechos portuarios. El CESE está convencido de que el establecimiento de los derechos portuarios debería ser competencia de cada puerto, de modo que puedan adaptarse de manera óptima a las necesidades de los usuarios del puerto y a los intereses generales de éste.

5.5.8 Por último, el CESE celebra que la Comisión haya adoptado su recomendación de prestar atención a los casos de competencia desleal por parte de puertos vecinos no pertenecientes a la UE. La Comisión también debería redoblar sus esfuerzos para responder a las distorsiones de la competencia de origen político, como el embargo turco a los barcos con pabellón chipriota o que proceden de un puerto chipriota, las tensiones turco-griegas en el Mar Egeo y los problemas a la hora de cruzar las fronteras ruso-bálticas.

5.6 Establecer un diálogo estructurado entre puertos y ciudades

5.6.1 El CESE acoge positivamente el objetivo de la Comisión de fomentar y reforzar la cooperación entre las ciudades y sus puertos. La integración de los puertos en las ciudades y en la dinámica urbana, junto con la plena concienciación, el interés y hasta el orgullo de los ciudadanos resultan vitales para el desarrollo sostenible de los puertos. En este sentido, el CESE

respalda, en particular, las sinergias en los ámbitos del turismo, el ocio, el patrimonio y la cultura en general.

5.6.2 Asimismo, el CESE subraya la falta de datos fiables sobre el empleo directo e indirecto y el valor añadido generado por los puertos europeos. Así, por ejemplo, tiene la impresión de que los datos sobre empleo utilizados en la Comunicación subestiman en grado sumo la situación actual. Por este motivo, el CESE pide a la Comisión que organice un estudio adecuado en este ámbito.

5.6.3 Por último, el CESE respalda la intención de la Comisión de evaluar la incidencia de las medidas de seguridad sobre la accesibilidad de los puertos y dictar directrices sobre cómo conciliar estos dos aspectos.

5.7 El trabajo en los puertos

5.7.1 El CESE ha hecho hincapié en la necesidad de fomentar unas condiciones y un entorno de trabajo adecuados y seguros, así como unas relaciones laborales constructivas en los puertos. El CESE constata con satisfacción que la Comisión consagra bastante atención a este tema en su Comunicación sobre la política portuaria.

5.7.2 El CESE reitera su opinión de que la eficiencia de las operaciones portuarias depende tanto de la fiabilidad como de la seguridad, dos componentes que, a pesar de los avances tecnológicos, vienen determinados en gran medida por el factor humano. Ello justifica la necesidad de contar en los puertos con un personal cualificado y debidamente preparado, tanto en tierra como a bordo de los buques. El CESE ha recomendado que los interlocutores sociales desempeñen un papel importante en la creación y el mantenimiento de estas condiciones y que, a nivel europeo, la Comisión debe apoyar su aportación facilitando el diálogo social.

5.7.3 Por este motivo, el CESE acoge positivamente que la Comisión haya decidido animar a los interlocutores sociales europeos a crear un Comité Europeo de Diálogo Sectorial en los puertos, de acuerdo con la definición de la Decisión 98/500/CE de la Comisión.

5.7.4 El CESE respalda la idea de la Comisión de crear un marco para el reconocimiento mutuo de la formación de los trabajadores portuarios, pero propone que se comparen primero los diferentes sistemas de cualificación profesional existentes. Esto podría hacerse de manera ventajosa en el marco del diálogo social europeo.

5.7.5 Por último, el CESE suscribe el punto de vista de la Comisión de que es necesario vigilar atentamente las normas sobre la salud y la seguridad de los trabajadores portuarios, independientemente de que sean normas comunitarias o normas fijadas por la Organización Internacional del Trabajo, y que deben mejorarse las estadísticas sobre accidentes. No obstante, el CESE insta también a que se adopten medidas a todos los niveles, en los foros adecuados, para garantizar que se siga avanzando en el ámbito de la salud y la seguridad de los trabajadores.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La ordenación del tiempo de trabajo de los trabajadores autónomos en el transporte por carretera»

(2009/C 27/12)

El 20 de noviembre de 2007, de conformidad con el artículo 29 A de las normas de desarrollo de su Reglamento Interno, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«La ordenación del tiempo de trabajo de los trabajadores autónomos en el transporte por carretera».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de junio de 2008 (ponente: Sr. CHAGAS ⁽¹⁾, sustituido por el Sr. CURTIS).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 121 votos a favor, 14 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE considera que todos los trabajadores autónomos deben estar incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2002/15/CE, tal como se establece en su artículo 2 (a partir del 23 de marzo de 2009).

1.2 Esta inclusión presupone la correcta transposición por los Estados miembros de la Directiva y, en particular, de la definición de conductor autónomo.

1.3 El CESE considera que esta inclusión es necesaria para promover la seguridad vial, contribuir a una situación de competencia equitativa y mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores móviles y autónomos (en particular, su salud física y mental). Se entiende que las tareas administrativas generales definidas en la Directiva (artículo 3, a-2) no están incluidas en la definición de tiempo de trabajo.

1.4 Para el CESE, el mercado interior europeo del transporte por carretera requiere el establecimiento de una competencia equitativa, que, a su vez, parte de una aplicación efectiva y eficaz de la legislación social en este ámbito. Al crear una distinción entre trabajadores móviles y autónomos respecto de la aplicación de la legislación sobre el tiempo de trabajo, se contribuye a una competencia desleal. Por ello, el CESE no puede aceptar la posibilidad de incluir exclusivamente a los conductores «falsos autónomos» en el ámbito de aplicación de la Directiva.

1.5 Para sortear las posibles dificultades a la hora de llevar a cabo esta inclusión, el CESE preconiza la corresponsabilidad de los distintos agentes en la cadena de transporte, al igual que en el Reglamento sobre tiempo de conducción y períodos de descanso.

1.6 El CESE señala que el fomento de la cooperación a escala europea entre las distintas administraciones nacionales es una condición fundamental para la aplicación efectiva de la Directiva.

1.7 El Comité considera que la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva debe efectuarse cuidando de no imponerles tareas administrativas superfluas.

2. Introducción

2.1 El CESE ha trabajado ya en varias ocasiones sobre la política europea de seguridad vial y ha adquirido una extensa competencia en este ámbito. En su último Dictamen de iniciativa al respecto: «La política europea de seguridad vial y los conductores profesionales — Aparcamientos seguros y vigilados» (TEN/290) ⁽²⁾, el Comité abordó el importante tema de las áreas de descanso para conductores profesionales, en el marco de la política relativa a las infraestructuras viarias. Otra cuestión de gran importancia, que completa el Dictamen sobre aparcamientos seguros y vigilados, es el tiempo de trabajo de los conductores autónomos. Aún no se han tratado adecuadamente a escala europea los distintos aspectos económicos, sociales y de seguridad de esta cuestión. Otra razón para elaborar este dictamen adicional es el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las consecuencias de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de la Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (COM(2007) 266 final).

2.2 El objeto de la Directiva 2002/15/CE es establecer prescripciones mínimas relativas a la ordenación del tiempo de trabajo para mejorar la protección de la seguridad y la salud de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera, así como mejorar la seguridad vial y aproximar las condiciones de competencia. La Directiva entró en vigor el 23 de marzo de 2002 y los Estados miembros disponían de un plazo de tres años, que finalizó el 23 de marzo de 2005, para aplicar sus disposiciones respecto de los trabajadores móviles. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, ésta se aplicará a los conductores autónomos a partir del 23 de marzo de 2009. Antes de esa fecha, la Comisión deberá presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, seguido de una propuesta legislativa basada en dicho informe.

⁽¹⁾ Miembro dimisionario.

⁽²⁾ DO C 175 de 27.7.2007, pp. 88-90.

2.3 En el marco del acuerdo de conciliación final alcanzado entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre esta Directiva, se decidió que, al menos dos años antes de esa fecha, es decir, el 23 de marzo de 2007, la Comisión presentaría al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que se analizarían las consecuencias de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de aplicación de la Directiva respecto de la seguridad vial, las condiciones de competencia, la estructura de la profesión y los aspectos sociales. El informe tendría en cuenta las condiciones existentes en cada Estado miembro por lo que se refiere a la estructura del sector de transportes y al entorno laboral de la profesión de transportista por carretera.

2.4 A partir del informe, la Comisión presentaría una propuesta: a) para fijar las modalidades de inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva de los trabajadores autónomos que únicamente realizan transportes nacionales y que se encuentran en una situación particular, o b) para no incluir a los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva.

2.5 En el apartado 2 del artículo 7 de la Directiva se impone también a la Comisión que evalúe las consecuencias de las disposiciones sobre trabajo nocturno de la Directiva y que informe sobre ellas antes del 23 de marzo de 2007 en el contexto del informe bienal que tiene que presentar sobre la aplicación de la Directiva.

3. El informe de la Comisión

3.1 A juicio de la Comisión, el informe ofrece una visión de conjunto del estado actual de aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros, aborda las posibles consecuencias de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de la Directiva y evalúa las consecuencias de las disposiciones de la Directiva sobre el trabajo nocturno.

3.2 La primera conclusión que se puede extraer es que una mayoría de Estados miembros no consiguió transponer la Directiva en el plazo previsto de tres años. Por tanto, la Comisión considera que aún no está en situación de publicar su primer informe bienal, previsto para marzo de 2007.

3.3 Por lo que se refiere a las consecuencias de la exclusión de los conductores autónomos, la Comisión recuerda las razones por las que había propuesto su inclusión: el Reglamento sobre tiempo de conducción y períodos de descanso no hace tal distinción entre conductores; evitar la posible fragmentación animando a los conductores a convertirse en «(falsos) autónomos»; procurar que los objetivos de competencia leal, aumento de la seguridad vial y mejores condiciones laborales se apliquen a todo el sector.

3.4 Sobre la base de las conclusiones de un informe elaborado por asesores externos, la Comisión reconoce que el cansancio y sus consecuencias para la seguridad vial pueden afectar a todos los conductores, independientemente de que sean autónomos o trabajadores móviles. Además, el informe también confirmó que los conductores autónomos trabajan más horas que los trabajadores móviles del transporte por carretera y que ambas categorías trabajan más que los trabajadores de otros sectores.

3.5 Aunque reconoce que «no cabe duda de que la reducción del tiempo de trabajo podría contribuir a reducir la fatiga», el informe externo concluye que esta medida «podría generar mayores niveles de estrés, ya que el conductor autónomo trataría de lograr más en menos tiempo para mantener su rentabilidad, lo que, a su vez, podría generar más fatiga y accidentes». La Comisión parece adherirse a esta opinión.

3.6 En lo referente a las condiciones de competencia, la Comisión sigue las conclusiones del informe según las cuales la exclusión de los autónomos del ámbito de aplicación de la Directiva fomentaría la continuación de la tendencia actual hacia la fragmentación y no tendría repercusiones significativas sobre la competencia en este sector. En cambio, la inclusión de los autónomos supondría, para ellos, un aumento de los gastos y una reducción del tiempo de trabajo, de forma que su ventaja competitiva en el sector del transporte de mercancías por carretera se vería considerablemente reducida. La Comisión parece favorecer la opción según la cual la Directiva sólo debería aplicarse a los «falsos» conductores autónomos.

3.7 La Comisión considera asimismo que «mientras que el mantenimiento de la exclusión puede ser preferible por razones económicas, las posibles repercusiones sociales de la exclusión o la inclusión son menos evidentes. Es posible que la exclusión no contribuya a mitigar los problemas de salud y seguridad; por otro lado, la inclusión puede generar un estrés adicional y una mayor carga administrativa para los autónomos, al tiempo que se reduce su renta».

3.8 En conclusión, la Comisión señala que la inclusión de los conductores autónomos podría generar un mayor estrés y más dificultades económicas, podría ser difícil de aplicar y, por tanto, resultar ineficaz.

3.9 Con respecto a la evaluación de las consecuencias de las disposiciones de la Directiva sobre el trabajo nocturno, la Comisión concluye que el aspecto del control de la aplicación de las normas merece un examen más detallado.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité toma nota de la presentación del Informe de la Comisión sobre las consecuencias de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de la Directiva relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.

4.2 Varios interlocutores sociales consideran que la exclusión de los trabajadores autónomos del ámbito de aplicación de la Directiva crea una distorsión de la competencia en el sector del transporte por carretera, lo que ha conducido al Comité muy recientemente a presentar la siguiente solicitud en su dictamen sobre la Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea (TEN/257, ponente: Sr. Barbadillo López) (3):

(3) DO C 161 de 13.7.2007, p. 89.

«En cuanto a la normativa social de transporte por carretera, esta debe preservar la igualdad de trato entre trabajadores, ya sean por cuenta ajena o autónomos, por lo que la aplicación de la Directiva 15/2002 de 11 de marzo, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera, debe ser de aplicación inmediata en el caso de los trabajadores autónomos, sin esperar el periodo transitorio previsto, puesto que lo que se persigue con esta Directiva es la seguridad vial, evitar la distorsión de la competencia y fomentar mejores condiciones de trabajo». (Punto 4.3.1.2).

4.3 En este contexto, el CESE manifiesta su escepticismo en cuanto a las conclusiones referentes a la seguridad vial, las condiciones de competencia y los aspectos sociales que se recogen en los resultados del estudio.

4.4 El CESE considera que, para promover la seguridad vial, contribuir a una situación de competencia equitativa y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores móviles y autónomos —especialmente su salud física y mental—, es necesario incluir a los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2002/15/CE.

4.5 Una duración de trabajo excesiva es un factor que contribuye en gran medida al cansancio y, por tanto, a dormirse al volante, por lo que es nefasta para la seguridad vial. Se crea una competencia equitativa cuando los precios pagados a los subcontratistas por las grandes empresas que organizan todos los aspectos vinculados a la distribución y al transporte de mercancías reflejan el respeto de la aplicación de la legislación social aplicable en el sector, tanto para los trabajadores móviles como para los autónomos.

4.6 La exclusión de los conductores autónomos de la Directiva 2002/15/CE podría provocar más estrés, ya que estos conductores se verían sometidos a presiones por los contratistas para reducir sus precios. Deberán trabajar durante más tiempo para garantizar el mismo nivel de ingresos a costa de la seguridad vial, de su salud y del equilibrio, ya precario, entre vida profesional y familiar.

4.7 Sin embargo, el CESE considera que la inclusión de los trabajadores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2002/15/CE presupone la correcta transposición por los Estados miembros de dicha Directiva y, en particular, de la definición de conductor autónomo.

4.8 En su calidad de guardiana del Tratado, la Comisión debe velar por la correcta transposición por los Estados miembros de la definición de «conductor autónomo» tal como se establece en la letra e) del artículo 3 (4) de la Directiva. Si un Estado

(4) «Artículo 3 e) “conductor autónomo”, toda persona cuya actividad profesional principal consista en efectuar servicios de transporte de viajeros o de mercancías por carretera a cambio de una remuneración en el sentido de la legislación comunitaria y al amparo de una licencia comunitaria o de cualquier otra habilitación profesional para llevar a cabo los servicios de transportes mencionados, que esté habilitada para trabajar por cuenta propia y que no esté relacionada con un empresario mediante un contrato de trabajo o mediante cualquier otro tipo de relación laboral jerárquica, que es libre para organizar las actividades laborales pertinentes, cuyos ingresos dependan directamente de los beneficios realizados y que disponga de la libertad necesaria para mantener relaciones comerciales con varios clientes, ya sea individualmente o en colaboración con otros conductores autónomos.

A los efectos de la presente Directiva, los conductores que no cumplan estos criterios estarán sometidos a los mismos derechos y obligaciones previstos por la presente Directiva para los trabajadores móviles».

miembro desea resolver el problema de los «falsos» autónomos, la primera condición que debe cumplirse es una transposición correcta.

4.9 Por otra parte, esta inclusión debe ir acompañada de una modificación de la Directiva referida a la corresponsabilidad de los distintos agentes en la cadena de transporte. El Reglamento relativo a los tiempos de conducción y períodos de descanso (5) dispone, en el apartado 4 de su artículo 10, que «las empresas, los expedidores, transitarios, operadores turísticos, contratistas principales, subcontratistas y las agencias de colocación de conductores deberán garantizar que los horarios de transporte acordados contractualmente respetan el presente Reglamento». Esta corresponsabilidad debe extenderse a la aplicación de la legislación sobre el tiempo de trabajo. Esto permitiría poner en pie de igualdad a los trabajadores móviles y los conductores autónomos; en efecto, cuando los conductores autónomos se encuentran en una situación de subcontratación, se ven sometidos a presiones para bajar su precio, lo que les obliga a trabajar largas horas. Se podría evitar así esta situación de competencia desleal, que perjudica a los trabajadores móviles.

4.10 El CESE considera poco razonables las conclusiones del estudio relativas al estrés adicional que supondría la inclusión de los conductores autónomos en la Directiva. No está clara la definición del tiempo de trabajo empleada por los asesores. Si los conductores autónomos deben efectuar su trabajo, incluida la administración y gestión del conjunto de sus operaciones de transporte, en el mismo período que los trabajadores móviles que no se ven obligados a realizar este tipo de actividades, se crea, efectivamente, un estrés adicional. Si realizan el mismo tipo de actividades que los trabajadores móviles en un mismo período de trabajo, no se comprenden las razones por las que el conductor autónomo estaría sometido a un mayor estrés que el trabajador móvil. Se entiende que las tareas administrativas generales definidas en la Directiva (artículo 3, a-2) no están incluidas en la definición del tiempo de trabajo.

4.11 Además, si el hecho de reducir el tiempo de trabajo contribuye a reducir el cansancio pero genera estrés, se condena a los trabajadores autónomos a elegir entre dos males. El CESE considera que tiene prioridad la seguridad en carretera y que el cansancio debido a la larga duración del tiempo de trabajo, incluido tiempo de conducción, puede ser causa de (in)seguridad vial, independientemente de que el conductor sea trabajador móvil o autónomo.

4.12 De hecho, el estudio omite señalar —y la Comisión sigue su razonamiento— que el estrés de los conductores puede seguir existiendo e incluso aumentar, también en el caso de que se les excluya de la Directiva, ya que los contratistas no dejarán de aprovechar esta posibilidad para presionarles con el fin de que reduzcan aún más sus precios.

4.13 La Comisión destaca el hecho de que el Consejo no ha aceptado ninguna exigencia de control sistemático mínimo referente a las normas en materia de duración de trabajo. El CESE

(5) Reglamento (CE) n° 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 3821/85 y (CE) n° 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo.

lo lamenta, al igual que la Comisión, pero no se propone utilizar esta circunstancia para no adaptar la legislación a los conductores autónomos. La dificultad de controlar el tiempo de trabajo de los independientes no es una razón para no someterles a dicho control. Por esta razón, la corresponsabilidad de los agentes que forman la cadena de transporte en la aplicación de la legislación puede ser un elemento interesante. Si resulta que los contratos entre los distintos agentes de la cadena de transporte son tales que la aplicación de una duración media de 48 horas resulta imposible, se dispondrá de un elemento para proteger al conductor autónomo de un tiempo de conducción y un tiempo de trabajo excesivos.

4.14 Para el CESE, un mercado interior europeo del transporte por carretera requiere el establecimiento de una competencia equitativa, la cual se instaura, en particular, a partir de una aplicación eficaz y real de la legislación social aplicable en el sector. Al crear una distinción entre trabajadores móviles y autónomos respecto de la aplicación de la legislación sobre el tiempo de trabajo, se contribuye a una competencia desleal. Por ello, el CESE no puede aceptar la posibilidad de incluir exclusivamente a los conductores «falsos autónomos» en el ámbito de aplicación de la Directiva.

4.15 De hecho, el CESE desea señalar que varios Estados con estructuras diferentes del mercado de operadores de transporte por carretera, como Estonia (pocos autónomos) y Eslovaquia (un 70 % de autónomos) han optado por incluir a los conductores autónomos en la Directiva 2002/15/CE. Si esto ocurre ya actualmente, el CESE no comprende por qué la Comisión desea a toda costa mantener a los conductores autónomos fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2002/15/CE por razones económicas.

4.16 Con razón, la Comisión incluye en el concepto de «aspectos sociales» no sólo la salud, la seguridad y las condi-

ciones laborales de los trabajadores móviles y autónomos, sino también la remuneración y el equilibrio entre vida profesional y privada.

4.17 La Comisión considera que la exclusión brinda a los conductores autónomos «la posibilidad de controlar mejor sus trabajos y de obtener una renta superior, con la necesidad de invertir más tiempo y energía para que sea rentable».

4.18 El CESE recuerda que la definición del tiempo de trabajo para los trabajadores autónomos no queda clara y no presupone que las tareas administrativas generales formen parte del tiempo de trabajo. En este último caso, el CESE no comprende que los ingresos más elevados de los conductores autónomos se deban a su exclusión de la Directiva relativa al tiempo de trabajo.

4.19 El CESE señala que el fomento de la cooperación a escala europea entre las distintas administraciones nacionales es una condición fundamental para la aplicación efectiva de la Directiva.

4.20 El Comité considera que la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la Directiva debe efectuarse cuidando de no imponerles tareas administrativas superfluas.

4.21 Después de este estudio, la Comisión desea realizar un análisis de impacto más profundo antes de elaborar la propuesta legislativa; este análisis debería tener en cuenta nuevos elementos como el nuevo Reglamento relativo a los tiempos de conducción y períodos de descanso. La Comisión también tiene intención, en este análisis de impacto, de mantener la exclusión de los autónomos genuinos de la aplicación de las normas sectoriales sobre tiempo de trabajo. El CESE no está convencido del valor añadido que aportaría otro análisis de impacto.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan estratégico europeo de tecnología energética (PLAN EETE) — “Hacia un futuro con baja emisión de carbono”»

COM(2007) 723 final

(2009/C 27/13)

El 22 de noviembre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar el Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan estratégico europeo de tecnología energética (PLAN EETE) — “Hacia un futuro con baja emisión de carbono”».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de junio de 2008 (ponente: Sr. ZBOŘIL).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y los documentos de trabajo complementarios y suscribe el análisis y la descripción de la situación actual de las tecnologías energéticas. A falta de una estrategia bien estudiada para el desarrollo de las tecnologías energéticas, es muy difícil mantener un debate sobre la lucha contra el cambio climático. El CESE, por tanto, es favorable a la aprobación del Plan EETE.

1.2 La Comunicación refuerza también significativamente el elemento clave de la política energética, es decir, la seguridad del abastecimiento, tanto desde el punto de vista material como desde el relativo a la sostenibilidad social y medioambiental. La seguridad del abastecimiento energético no implica solamente un acceso físico a la energía, sino también la posibilidad de adquirirla a precios aceptables para la sociedad.

1.3 En su Comunicación, la Comisión sitúa acertadamente el desarrollo de las tecnologías energéticas en primer lugar entre los esfuerzos destinados a limitar la amplitud del cambio climático; esta posición, por otra parte, es conforme con las conclusiones de la 13ª Conferencia de las Partes (COP-13) celebrada en Bali, en diciembre de 2007 ⁽¹⁾.

1.4 La Comunicación de la Comisión destaca con razón la importancia del factor tiempo, que desempeñará un papel determinante en la aplicación de la estrategia propuesta (Plan EETE) si la UE desea reducir para 2020 sus emisiones de gases de efecto invernadero conforme al compromiso que asumió en marzo de 2007.

1.5 Con el fin de acelerar el desarrollo y la utilización concreta de las nuevas tecnologías energéticas, la UE debe disponer de un mayor número de mecanismos específicos y

eficaces para explotar el potencial de la ayuda pública, la industria, las universidades y la investigación, lo cual reforzará su efecto de sinergia mutua. Será necesario también definir a escala internacional una cooperación ampliada y adoptar medidas destinadas a impedir el fraccionamiento de las actividades de investigación.

1.6 El CESE celebra especialmente el enfoque de la Comisión, la cual recomienda en su Comunicación que se movilicen recursos no solamente financieros, sino sobre todo humanos, y esto en cuatro niveles: tanto en la esfera privada como en los niveles nacional, europeo y mundial. El CESE destaca que una de las condiciones esenciales para movilizar los recursos humanos es garantizar un apoyo general y apropiado a la enseñanza científica y técnica.

1.7 Además de establecer prioridades en la UE, el plan estratégico debería definir también al nivel de los Estados miembros objetivos específicos, teniendo en cuenta las capacidades y la experiencia de que disponen, prever una asignación de recursos financieros suficientes en el marco de los presupuestos (nacionales y europeo), explotar óptimamente las capacidades de investigación y desarrollo, hacer participar al sector privado, suficientemente estimulado por las tendencias del mercado de la energía, y prever otros instrumentos legislativos y fiscales.

1.8 El CESE observa que sería perjudicial que, en materia de limitación del calentamiento climático, quede relegado a un segundo plano el instrumento sin duda alguna más importante —es decir, la estrategia de desarrollo y aplicación de las tecnologías energéticas— en favor de otros temas que, objetivamente hablando, deben dotar a este proceso de desarrollo de un marco de apoyo necesario y estimulante (se trata, en particular, del régimen de intercambio de derechos de emisión, del apoyo a la utilización de fuentes de energías renovables, del tercer «paquete energético», etc.). Únicamente evoluciones tecnológicas concretas que permitan poner a punto tecnologías más eficaces, tanto para la producción como para el consumo de todas las formas de energía, podrán traducirse en una disminución efectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero.

⁽¹⁾ Decisión de la 13ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático — Plan de acción de Bali.

1.9 El análisis, especialmente pertinente y efectivo, de la situación actual —que es muy insatisfactoria— hace hincapié legítimamente en los problemas de organización y gestión, que, a la vista de los desafíos técnicos y científicos, deben estar en el centro de las preocupaciones de la sociedad.

1.10 Al nivel comunitario, lo que se recomienda es recurrir a las tecnologías que explotan las fuentes de energía renovables, a métodos de generación de calor respetuosos del medio ambiente y a las infraestructuras más recientes utilizadas para el transporte y el almacenamiento de energía y prestarles un apoyo adecuado. Desde un punto de vista económico, no obstante, determinadas energías renovables siguen requiriendo costes muy elevados que van a subsistir a largo plazo. Se dejan de lado las tecnologías que ahorran la energía en la fase de consumo final, las tecnologías limpias que se basan en los combustibles fósiles o que utilizan la energía atómica gracias a los principios de fisión o fusión, así como el almacenamiento de residuos nucleares. El Comité pide que se tenga en cuenta que numerosos países dependen de los combustibles fósiles y de la energía nuclear y que la situación no cambiará previsiblemente en un futuro próximo.

1.11 El CESE considera que el sector privado debe participar imperativamente en este proceso en muy amplia medida. La UE y los Gobiernos nacionales deben definir las condiciones idóneas para ello, no sólo sentando los principios, las prioridades y los objetivos de las políticas energéticas, sino también creando los instrumentos necesarios para su aplicación.

1.12 El punto clave es la creación de normas de mercado en el sector energético, teniendo debidamente en cuenta los factores externos, incluidos los costes sociales, en los precios del conjunto de las fuentes de energía. La UE y los Estados miembros deberán crear probablemente condiciones legislativas y fiscales que permitan asociar de manera más ventajosa los instrumentos financieros públicos y privados que se destinan a la investigación y el desarrollo energéticos.

1.13 Las condiciones naturales reales y el acceso físico a las fuentes de energía deberían constituir el criterio básico cuando se evalúe la viabilidad de explotación de las fuentes de energías renovables en cada Estado miembro y cuando estos últimos se incluyan en los programas de desarrollo de las tecnologías energéticas.

1.14 El auge de las tecnologías energéticas modernas destinadas al público en general debe favorecer el desarrollo sostenible. La coordinación estratégica que se recomienda en materia de investigación y desarrollo energéticos —incluyendo las prioridades (tanto en cuanto a contenido como en cuanto a plazos) que deberán aplicarse en los niveles comunitario y nacional, y dotada de los indispensables mecanismos operativos, tales como sistemas de gestión, de control y de flujos de la información— podrá contribuir significativamente a la consecución de los objetivos fijados en este sector.

1.15 En lo que se refiere al refuerzo, más allá de la Unión Europea, de la cooperación en materia de investigación y desarrollo en lo referente a las nuevas tecnologías energéticas, conviene, antes de que se celebren nuevos convenios, dar la

prioridad a una utilización óptima de las instituciones, tratados y acuerdos existentes, en particular los que ya han acreditado su eficacia.

1.16 El Plan EETE es una orientación estratégica fundamental de la economía europea en materia de desarrollo y aplicación de las tecnologías destinadas a reducir los cambios climáticos gracias a la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020, y posteriormente para 2050.

2. Introducción

2.1 El 22 de noviembre de 2007 la Comisión publicó una propuesta relativa al establecimiento de un plan estratégico europeo de tecnología energética (Plan EETE) «*Hacia un futuro con baja emisión de carbono*» (COM(2007) 723 final), al mismo tiempo que los siguientes documentos de trabajo: «*Versión íntegra del análisis de impacto*» (SEC(2007) 1508), «*Síntesis del análisis de impacto*» (SEC(2007) 1509), «*Cartografía de las tecnologías*» (SEC(2007) 1510) y «*Cartografía de las capacidades*» (SEC(2007) 1511). Este conjunto de documentos resume las soluciones y medios disponibles que conviene movilizar con el fin de realizar los objetivos del Plan EETE. Los documentos citados hacen un llamamiento urgente en favor de una cooperación más estrecha y mejor coordinada en materia de investigación y desarrollo, y esto a todos los niveles ⁽²⁾.

2.2 Se trata de una orientación estratégica en un ámbito esencial, e incluso central, destinada a limitar el cambio climático gracias a la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero. Concretamente, la UE deberá reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % antes 2020, e incluso en un 30 % si la comunidad internacional se asocia a la UE en esta iniciativa a escala planetaria. Estos objetivos básicos en materia de lucha contra el cambio climático y los principales contenidos políticos de la iniciativa «*Una política energética para Europa*» fueron definidos por el Consejo Europeo el 9 de marzo de 2007.

2.3 Si se quieren estabilizar las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono a un nivel aceptable deberán realizarse progresos enormes en materia de tecnología energética. No cabe ni preguntarse sobre la necesidad de la innovación tecnológica: es absolutamente necesaria. La cuestión radica en determinar en qué medida debe hacerse una política de promoción directa de esa innovación ⁽³⁾. La autocomplacencia con «las tecnologías de las que ya disponemos» sería sumamente peligroso. Concebido y aplicado de manera adecuada, el plan EETE constituye un paso fundamental hacia la consecución de los necesarios objetivos de reducción.

3. Documentos de la Comisión

3.1 Europa debe actuar desde ahora reuniendo sus fuerzas para garantizar suministros seguros de energía duradera y competitiva. La utilización de las tecnologías es una condición esencial para alcanzar los objetivos de la política energética para Europa, aprobada por el Consejo Europeo el 9 de marzo de 2007. Con el fin de garantizar la consecución de los objetivos

⁽²⁾ El CESE ha publicado varios dictámenes esenciales relativos a esta cuestión, como, por ejemplo, el dictamen DO C 241 de 7.10.2002, p. 13 «Investigación y Energía», u otros, que siguen siendo de actualidad.

⁽³⁾ PIELKE, R. Jr. y AL. «Dangerous assumptions» («Hipótesis peligrosas»), *Naturaleza, Vuelo*. 452/3 p. 531, 532, 3 de abril de 2008.

fijados en este sector, conviene reducir el coste de las energías no contaminantes y poner a las empresas de la UE en una posición de vanguardia en un sector en rápida extensión como es el de las tecnologías con baja emisión de carbono. A más largo plazo, para realizar el objetivo ambicioso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 60 y un 80 % antes de 2050, será necesario que la investigación progrese significativamente con el fin de permitir la puesta a punto de nuevas generaciones de tecnologías.

3.2 Habida cuenta de las tendencias actuales y las proyecciones realizadas a partir de esas tendencias, no estamos en condiciones de realizar los objetivos de nuestra política energética. La facilidad de acceso a los recursos nos ha hecho dependientes de los combustibles fósiles, al tiempo que ha ido disminuyendo el interés por la innovación y las inversiones en las nuevas tecnologías energéticas. Los presupuestos públicos y privados consagrados a la investigación sobre la energía en la UE han ido disminuyendo sensiblemente tras las cotas alcanzadas en los años ochenta. El resultado ha sido una baja inversión crónica en las capacidades y las infraestructuras de investigación. Si los Gobiernos de la UE invirtiesen hoy con la misma intensidad que en 1980, los gastos públicos totales de la UE en favor del desarrollo de las tecnologías energéticas serían cuatro veces superiores a su nivel actual, que es de aproximadamente 2 500 millones de euros.

3.3 La penetración de nuevas tecnologías energéticas en el mercado se ve por añadidura obstaculizada por la naturaleza misma de los productos energéticos. Los obstáculos jurídicos y administrativos completan este marco haciéndolo poco propicio a la innovación. Por consiguiente, la intervención pública para apoyar la innovación en materia de energía es necesaria y está justificada.

3.4 Los principales protagonistas mundiales, Estados Unidos y Japón, e igualmente las economías emergentes como China, India y Brasil, experimentan las mismas dificultades y multiplican los esfuerzos en el ámbito de las nuevas tecnologías energéticas. El tamaño de su mercado, así como sus capacidades de inversión e investigación, superan con mucho los de la mayoría de los Estados miembros. La fragmentación de los esfuerzos, la multiplicación anárquica de las estrategias de investigación y las capacidades inferiores al umbral crítico siguen siendo una característica dominante de la investigación en la UE. Sin embargo, si nos retrasamos en la carrera mundial, cada vez más encarnizada, en pos de los mercados de productos tecnológicos con baja emisión de carbono, correremos el riesgo de tener que recurrir a tecnologías importadas para alcanzar nuestros objetivos, privando así a las empresas de la UE de salidas comerciales enormes.

3.5 Aunque es cierto que la transición hacia una economía con baja emisión de carbono tardará decenios y afectará a cada sector de la economía, no podemos permitirnos esperar para actuar. Las decisiones que tomemos en los próximos diez o quince años tendrán consecuencias significativas para la seguridad energética, el cambio climático, el crecimiento y el empleo en Europa.

3.6 En primer lugar, una evolución radical se impone en cuanto a la eficacia de la conversión, el abastecimiento y la utilización final de la energía. En los transportes, la construcción y la industria, las soluciones tecnológicas disponibles deberán transformarse en sectores comerciales. Debemos explotar

plenamente el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación y de las innovaciones organizativas y utilizar también los instrumentos de los poderes públicos y los instrumentos basados en el mercado (*) para administrar la demanda y fomentar los nuevos mercados.

3.7 En los documentos que ha publicado, la Comisión indica que hoy ya están disponibles o se encuentran en la fase última de su desarrollo numerosas tecnologías que permitirán alcanzar los objetivos de 2020. Sin embargo, incluso un enfoque optimista no podría negar que es primordial movilizar a tiempo las tecnologías disponibles y que, generalmente, las tecnologías con baja emisión de carbono siguen siendo costosas y encuentran obstáculos para penetrar los mercados. Por consiguiente, se impone un enfoque con doble vertiente: refuerzo de la investigación para reducir los costes y mejorar los resultados, y medidas de apoyo voluntaristas destinadas a crear nuevas oportunidades comerciales, estimular el desarrollo del mercado y eliminar los obstáculos no tecnológicos que frenan la innovación y el despliegue en el mercado de las tecnologías de gran rendimiento y con baja emisión de carbono.

Para realizar la visión de 2050, que tiende prácticamente al uso de tecnologías sin carbono, debemos desarrollar una nueva generación de tales tecnologías gracias a avances importantes en materia de investigación. Aunque algunas de ellas tendrán poco impacto de aquí a 2020, es esencial que desde ahora redoblemos los esfuerzos para rentabilizarlas cuanto antes.

3.8 Las medidas vigentes, adoptadas en los últimos años, podrían constituir la base de las futuras acciones de la UE: (i) creación de plataformas tecnológicas europeas; (ii) utilización del instrumento del Espacio Europeo de Investigación (ERA-Net) para colocar los primeros jalones de una programación común de la investigación entre Estados miembros; (iii) cooperación de los centros de investigación en áreas específicas gracias a las redes de excelencia. El Plan EETE concentrará, reforzará y hará coherente el esfuerzo general realizado en Europa para acelerar la innovación en las tecnologías punta con baja emisión de carbono en Europa. El Plan EETE se propone obtener los siguientes objetivos: (i) una nueva planificación estratégica conjunta; (ii) una aplicación más eficaz; (iii) un aumento de los recursos; y (iv) un enfoque nuevo y reforzado de la cooperación internacional.

3.9 Un nuevo método de trabajo a escala comunitaria exige un medio complejo, dinámico y flexible para guiar este proceso, definir las prioridades y proponer acciones, es decir, un enfoque colectivo de la planificación estratégica. Las partes interesadas deben comenzar a comunicar y tomar decisiones de manera mucho más estructurada y orientada, elaborando y aplicando acciones con la CE en un marco cooperativo. A fin de dirigir la aplicación del Plan EETE, reforzando la coherencia entre los esfuerzos nacionales, europeos e internacionales, la Comisión creará, en el curso de 2008, un grupo director sobre tecnologías energéticas estratégicas. La Comisión organizará una cumbre europea sobre tecnologías energéticas en el primer semestre de 2009.

(*) Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas, COM(2007) 140 final de 28 de marzo de 2007.

3.10 Para que el grupo director pueda realizar una planificación estratégica eficaz es necesario disponer regularmente de información y datos fiables. La Comisión creará un sistema de información y gestión de los conocimientos, que será de libre acceso. Dicho sistema incluirá una «descripción de las tecnologías» y una «descripción de capacidades», que asumirá el Centro Común de Investigación de la Comisión ⁽⁵⁾.

3.11 Para acelerar los procesos de desarrollo e introducción en el mercado, necesitamos unos mecanismos mejor orientados y más potentes que puedan aprovechar plenamente el potencial de la intervención pública y de la industria y los investigadores europeos. Estos mecanismos revestirán las formas siguientes: (i) iniciativas industriales europeas; (ii) alianza europea para la investigación en el sector energético; (iii) redes y sistemas energéticos transeuropeos del futuro.

3.12 Fomentar la atención a los diferentes regímenes y fuentes de financiación y la coordinación entre los mismos contribuirá a optimizar la inversión, aumentar la capacidad y garantizar la continuidad de la financiación de tecnologías en diferentes fases de desarrollo. Deberán abordarse dos retos: **movilizar recursos financieros adicionales** para la investigación y las infraestructuras conexas, para la demostración a escala industrial y para proyectos de aplicación comercial; y lograr que las actividades de **educación y formación** proporcionen unos recursos humanos en la cantidad y calidad requeridas para aprovechar plenamente las oportunidades tecnológicas que ofrecerá la política energética europea.

3.13 La Comisión se propone presentar **una comunicación sobre financiación de las tecnologías con baja emisión de carbono** a finales de 2008. Las propias acciones de los Estados miembros tendentes a aumentar la base de recursos humanos deberán coordinarse mejor con objeto de maximizar las sinergias e incrementar la movilidad en este sector.

3.14 Las medidas propuestas en el Plan EETE deberán reforzar la estrategia de cooperación internacional. También debemos garantizar que la UE hable cada vez más con una única voz en los foros internacionales, para lograr un efecto de asociación más fuerte y coherente.

3.15 Actualmente, el proceso de innovación sobre tecnologías energéticas se basa en programas e incentivos nacionales, empleándose recursos nacionales para alcanzar objetivos y metas nacionales. Este modelo era adecuado para una época ya pasada de energía barata e inexistencia de problemas derivados de las emisiones de carbono. A fin de introducir los importantes cambios en el panorama energético mundial que serán necesarios en el siglo XXI, habrá que aplicar una nueva política energética.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y los documentos de trabajo complementarios y suscribe el análisis y la descripción de la situación en que se encuentran actualmente las tecnologías energéticas. Reaccionar a

los riesgos que representa el cambio climático para el planeta y seguir respondiendo al fuerte consumo de energía de los países industrializados, así como a la demanda cada vez más importante de los países en desarrollo representan retos internacionales esenciales. A falta de una estrategia cuidadosamente elaborada y de la utilización de tecnologías energéticas más ahorradoras y más eficaces, la reflexión sobre la limitación de la amplitud del cambio climático parece muy comprometida.

4.2 La Comunicación refuerza también significativamente el elemento clave de la política energética, es decir, la seguridad de abastecimiento, y esto tanto desde el punto de vista material como desde el relativo a la sostenibilidad social y medioambiental. La seguridad del abastecimiento energético no implica solamente un acceso físico a la energía, sino también la posibilidad de adquirirla a precios aceptables para la sociedad.

4.3 En su Comunicación, la Comisión sitúa acertadamente el desarrollo de las tecnologías energéticas en primer lugar entre los esfuerzos destinados a limitar la amplitud del cambio climático; esta posición, por otra parte, es conforme con las conclusiones de la 13ª Conferencia de las Partes (COP-13) celebrada en Bali, en diciembre de 2007 ⁽⁶⁾. La cooperación internacional actual y futura en este ámbito debería convertirse también en una prioridad para la UE, ya que brinda oportunidades para la economía europea en materia de difusión de las tecnologías necesarias.

4.4 La Comunicación de la Comisión destaca con razón la importancia del factor tiempo, que desempeña un papel determinante en la aplicación de la estrategia propuesta (Plan EETE) si para 2020 la UE desea reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero conforme al compromiso que asumió en marzo de 2007. Sin una aceleración de los procesos de organización y del análisis final de las orientaciones estratégicas básicas relativas al desarrollo de las tecnologías (tal como ocurre con las orientaciones estratégicas básicas de la investigación y el desarrollo en los Estados Unidos y Japón), apenas será posible movilizar eficazmente las fuerzas y los recursos necesarios para llevar a cabo la primera etapa antes de 2020, y aún parece menos posible hacerlo para la segunda etapa, es decir, antes de 2050.

4.5 Con el fin de acelerar el desarrollo y la utilización concreta de las nuevas tecnologías energéticas, la UE debe disponer de un mayor número de mecanismos específicos y eficaces gracias a los cuales explotar el potencial de la ayuda pública, de la industria y de la investigación, lo que permitirá reforzar su efecto de sinergia mutuo. En el ámbito energético, Europa dispone de excelentes institutos de investigación al nivel nacional y de excelentes equipos de investigadores en las universidades y los centros especializados. Lamentablemente, sus trabajos no se coordinan y los instrumentos aplicados hasta ahora en tal sentido resultan insuficientes. El factor clave del éxito del plan propuesto es la explotación óptima de este potencial. A escala internacional deberá también instaurarse una cooperación ampliada.

⁽⁵⁾ Véanse los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2007) 1510 («Technology Map») y SEC(2007) 1511 («Capacities Map»).

⁽⁶⁾ Decisión de la 13ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático — Plan de acción de Bali.

4.6 El CESE se congratula del enfoque de la Comisión, que en su Comunicación recomienda que se movilicen recursos no solamente financieros, sino sobre todo humanos, y esto en cuatro niveles: tanto en la esfera privada como en los niveles nacional, europeo y mundial. Hasta ahora, la movilización de los recursos financieros ha chocado con cuestiones de prioridades y la lentitud de los procedimientos. El proyecto de Plan EETE deberá favorecer un cambio de actitud y acelerar los procesos decisivos. La movilización de los recursos humanos, que siempre se inscribe en una perspectiva a largo plazo, figura también en la Estrategia de Lisboa; pese a ello, los esfuerzos realizados para encontrar los recursos necesarios para la aplicación de las estrategias propuestas resultan aún insuficientes y demasiado lentos. La primera condición indispensable para movilizar los recursos humanos es garantizar un apoyo general e idóneo a la enseñanza científica y técnica.

4.7 El Comité observa que es indispensable alcanzar un acuerdo sobre las concepciones, las prioridades y los objetivos de la política energética, y también desde un punto de vista estratégico en lo relativo a las tecnologías energéticas.

4.8 El CESE observa que sería perjudicial que, en materia de limitación del calentamiento climático, quede relegado a un segundo plano el instrumento sin duda alguna más importante —es decir, la estrategia de desarrollo y aplicación de las tecnologías energéticas— en favor de otros temas que, objetivamente hablando, deben dotar a este proceso de desarrollo de un marco de apoyo necesario y estimulante (se trata, en particular, del régimen de intercambio de derechos de emisión, del apoyo a la utilización de fuentes de energía renovables, del tercer «paquete energético», etc.). Únicamente evoluciones tecnológicas concretas que permitan poner a punto tecnologías más eficaces, tanto para la producción como para el consumo de todas las formas de energía, podrán traducirse en una disminución efectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero. La financiación del desarrollo tecnológico podría garantizarse, por ejemplo, mediante el producto de la venta mediante subasta de las cuotas de emisión que dependen del régimen comunitario de intercambio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con la condición no obstante de que se apruebe la propuesta destinada a introducir este procedimiento. Esta fuente de financiación no debe quedar nunca aislada, sobre todo si sólo se hace efectivamente funcional a partir de 2013.

5. Observaciones particulares

5.1 El análisis, especialmente pertinente y objetivo, de la situación actual —que es muy insatisfactoria— hace hincapié legítimamente en los problemas de organización y gestión, que, a la vista de los desafíos técnicos y científicos, deben estar en el centro de las preocupaciones de la sociedad.

5.2 Los documentos de la UE parten del principio de que existe un número muy elevado de tecnologías energéticas que pueden influir significativamente en el progreso del sector de la energía y contribuir a la consecución de los objetivos fijados al respecto. Debido a este gran número, solamente una verdadera selección puede llevar a la obtención de resultados. Sin un detenido análisis previo, es imposible excluir de oficio una orientación algo prometedora. No obstante, convendría eliminar las opciones menos favorables en la fase más temprana del proceso con el fin de no dilapidar inútilmente los recursos. A partir de

un marco estratégico aprobado, cada Estado miembro, e incluso cada región, debería tener la posibilidad de definir sus propias prioridades en función de sus ámbitos de competencia, sus capacidades de realización y su experiencia.

5.3 Al nivel comunitario, los documentos que se ocupan de este sector recomiendan recurrir a las tecnologías que explotan las fuentes de energía renovables, a métodos de generación de calor respetuosos del medio ambiente (incluido el calor que se destina a la producción de electricidad) y a las infraestructuras más recientes utilizadas para el transporte y el almacenamiento de energía. El CESE apoya estas prioridades. No deben dejarse de lado las tecnologías limpias que se basan en los combustibles fósiles —que seguirán representando, incluso a largo plazo, la principal fuente de energía primaria—, sin olvidar las que emplean la energía atómica gracias a los principios de fisión o fusión, así como el almacenamiento de los residuos nucleares; esas tecnologías deben seguir formando parte integrante de las actividades de investigación y desarrollo de la UE.

5.4 El CESE está de acuerdo con que, por el momento, el mercado de la energía no informa claramente a los responsables de la política energética, a los gobiernos ni a los inversores privados de la urgencia con la cual debe desarrollarse la aplicación de las nuevas tecnologías energéticas, ya que los precios de las distintas fuentes de energía y combustibles no tienen suficientemente en cuenta el conjunto de los factores externos, incluidos los costes sociales. Esta es también la razón de que aún no exista acuerdo al nivel comunitario sobre las prioridades en materia de investigación y desarrollo energéticos ni sobre las relativas a la definición de los recursos financieros y otros instrumentos necesarios para su adecuado apoyo.

5.5 El CESE considera que, además de establecer prioridades al nivel de la UE, el plan estratégico debería definir rápidamente y de manera coordinada objetivos específicos para los Estados miembros, prever una asignación de recursos financieros suficientes en el marco de los presupuestos (nacionales y europeo), explotar óptimamente las capacidades de investigación y desarrollo, hacer participar al sector privado, suficientemente estimulado por las tendencias del mercado de la energía, y prever otros instrumentos legislativos y fiscales. El sector privado debe ser asociado imperativamente a este proceso, y en muy amplia medida. La UE y los Gobiernos nacionales deben definir las condiciones idóneas para ello, no sólo sentando los principios, las prioridades y los objetivos de las políticas energéticas, sino también creando los instrumentos prácticos necesarios para su aplicación.

5.6 El punto clave es la creación de normas de mercado en el sector energético, teniendo debidamente en cuenta los factores externos, incluidos los costes sociales, en los precios de la energía, lo que permitirá al mercado enviar a tiempo señales a los inversores y a los operadores privados sobre la necesidad de proceder a cambios tecnológicos para poder modificar la dosificación de las fuentes energéticas y explotarla del modo más eficaz posible. La UE y los Estados miembros deberán crear probablemente condiciones legislativas y fiscales que permitan asociar de manera más ventajosa los instrumentos financieros públicos y privados que se destinan a la investigación y al desarrollo energéticos, sin olvidar los instrumentos voluntarios, con lo que se conseguirá una mejor utilización de los recursos.

5.7 Los Estados que se benefician de condiciones naturales favorables esperan mucho de la aceleración del progreso relativo a una mayor utilización de fuentes de energía renovables. Pero existen otros que no gozan de tales condiciones naturales o que no pueden explotarlas a un precio económicamente aceptable. Las condiciones naturales reales y el acceso físico a las fuentes de energía deberían constituir el criterio básico cuando se evalúe la posibilidad de explotar las fuentes de energía renovables en cada Estado miembro y cuando estos últimos sean incluidos en los programas de desarrollo de las tecnologías energéticas.

5.8 El CESE considera que las prioridades mencionadas en la Comunicación de la Comisión relativa al Plan EETE son algo limitadas, principalmente por lo que se refiere a las fuentes de energía renovable. Éstas revisten una importancia innegable, no sólo para reforzar la seguridad del abastecimiento energético, sino también para reducir la dependencia de los Estados miembros respecto de las importaciones de energía y, finalmente, para el desarrollo sostenible. Desde un punto de vista económico, sin embargo, algunas energías renovables representan costes muy elevados que van a subsistir a largo plazo. Igualmente, la integración de los mercados energéticos no sólo plantea cuestiones de carácter político y organizativo; también habrá que elaborar programas de investigación y desarrollo consagrados, por ejemplo, a las redes inteligentes.

5.9 El Comité pide que se tenga en cuenta que numerosos países dependen de los combustibles fósiles y de la energía nuclear y que presumiblemente la situación no cambiará en un futuro próximo. Esto es válido también para los terceros países, con los cuales la UE debería coordinar los esfuerzos destinados a acelerar la investigación y el desarrollo en materia de tecnologías energéticas. Por ello, el Comité considera que las prioridades europeas no deben fijarse en medida demasiado amplia para las tecnologías relativas a la utilización de energías renovables, sino que deben conceder una importancia equivalente a las tecnologías que permiten realizar ahorros de energía en la fase de

consumo final y a las tecnologías limpias basadas en los combustibles fósiles (con inclusión de las tecnologías de captura y almacenamiento del carbono). La investigación y el desarrollo en el ámbito de las tecnologías nucleares disponen de un calendario y de una coordinación específicos. Conviene, no obstante, subrayar la importancia de la investigación y el desarrollo en materia de energía atómica, actualmente en forma de fisión, algún día quizá en forma de fusión, duración de explotación y seguridad de las instalaciones nucleares, ya que estas últimas desempeñan un papel esencial para garantizar la seguridad del abastecimiento energético y disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE.

5.10 Naturalmente, los esfuerzos destinados a ahorrar la energía en su transformación, así como en la fase de consumo final, pueden contribuir en amplia medida al desarrollo sostenible, al igual que el auge de las tecnologías energéticas modernas. Al nivel de la UE, la utilización de los recursos financieros y humanos disponibles en este ámbito muy extenso puede mejorarse gracias a una coordinación estratégica de la investigación y el desarrollo energéticos, elaborada y aplicada de manera adecuada. Esta coordinación predefinirá las prioridades (tanto en cuanto a contenido como en cuanto a plazos) que deberán aplicarse en los niveles comunitario y nacional, así como los indispensables mecanismos operativos, tales como sistemas de gestión, control y flujo de la información. Desempeñará también un papel esencial a este respecto la armonización de los procedimientos y de las instalaciones.

5.11 En lo que se refiere al refuerzo, más allá de la Unión Europea, de la cooperación en materia de investigación y desarrollo en lo referente a las nuevas tecnologías energéticas, conviene, antes de que se celebren nuevos convenios, dar la prioridad a una utilización óptima de las instituciones, tratados y acuerdos existentes, en particular los que ya han acreditado su eficacia.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El cambio climático y la agricultura en Europa»

(2009/C 27/14)

Mediante carta de 25 de octubre de 2007, la Presidencia francesa del Consejo solicitó al Comité Económico y Social Europeo que, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborara un Dictamen exploratorio sobre el tema:

«El cambio climático y la agricultura en Europa».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 2008 (ponente: Sr. RIBBE; coponente: Sr. WILMS).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor, 30 votos en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 Mediante carta de fecha 25 de octubre de 2007, la Presidencia francesa del Consejo encargó al CESE que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema «Las relaciones entre el cambio climático y la agricultura en Europa». Además, se pidió explícitamente al Comité que abordara también la problemática de los biocarburantes.

1.2 El CESE muestra su preocupación extrema por las consecuencias negativas que el cambio climático tendrá para la agricultura europea y, por ende, también para el dinamismo económico de numerosas zonas rurales. En este sentido, podrían darse repercusiones gravísimas en Europa meridional, en especial en razón de periodos de sequía más largos que cabría esperar que pueden llevar hasta la falta de agua. Estas consecuencias pueden provocar un colapso total de las actividades agrarias. Pero también en las demás regiones de Europa los agricultores deberán combatir problemas cada vez más graves derivados de los cambios climáticos, que, por ejemplo, se manifestarán en fuertes alteraciones del calendario de precipitaciones. A ello se podrían añadir problemas ligados al surgimiento o la recrudescencia de las enfermedades vegetales o las infestaciones parasitarias.

1.3 El CESE, en consecuencia, exhorta a los responsables políticos a actuar con celeridad y a integrar la política de protección climática en todos los demás ámbitos políticos.

1.4 La agricultura no se limita a ser víctima del cambio climático, sino que también contribuye a las emisiones de efecto invernadero; concretamente, se trata al respecto no de emisiones de CO₂, sino de metano y óxido nítrico, originadas por los cambios en la utilización del suelo y la propia producción agraria. El CESE pide a la Comisión que, al objeto de extraer opciones de acción política, por ejemplo en el marco de la política de ayudas, analice con más precisión cómo se diferencian las formas de uso de la tierra por su incidencia en el clima. En este sentido, acoge favorablemente el anuncio de la Comisión de que en adelante integrará en mayor medida la protección del clima en la política agrícola común.

1.5 La agricultura puede aportar una importante contribución a la protección del clima, velando, por ejemplo, no sólo por mantener las reservas de carbono existentes en el suelo, sino también por aumentarlas mediante la formación sistemática de humus, reduciendo el consumo de energía y produciendo biomasa de manera ecológica y sostenible para usos energéticos.

1.6 La futura estrategia de la UE sobre biocarburantes que se perfila actualmente y que, según datos de la Comisión, también conlleva un considerable volumen de importaciones de materias primas agrícolas, es, en opinión del CESE, inapropiada para materializar los objetivos climáticos de manera económicamente rentable, así como para crear en el sector agrario nuevos puestos de trabajo y generar ingresos complementarios. En vez de esta estrategia sobre biocarburantes debería más bien elaborarse una estrategia sobre biomasa bien pensada que no dependa de importaciones, sino que, de manera más intensa que hasta la fecha, trate de convertir los subproductos y desechos agrarios en energía utilizable y reserve a los agricultores un papel activo en círculos energéticos nuevos que han de organizarse de manera descentralizada.

2. Principales elementos y contexto del Dictamen

2.1 La agricultura es el sector económico que depende en mayor medida de las condiciones naturales (y, en consecuencia, del clima), y que las utiliza, modifica o configura.

2.2 Su principio reside en un uso sistemático de la energía solar mediante la fotosíntesis de las plantas para, de ese modo, obtener energía en forma de alimentos y piensos. La energía asociada a la fotosíntesis se ha utilizado también desde hace mucho tiempo como fuente de calor (por ejemplo, la biomasa en forma de madera).

2.3 Las condiciones climáticas existentes en Europa que hasta el presente han sido muy buenas para la agricultura constituyen un factor determinante para el sector, de múltiples facetas y estructurado de manera muy diversa. Esto significa también que una modificación de las condiciones deberá tener consecuencias en la agricultura y las estructuras regionales medioambientales, económicas y sociales vinculadas a ella.

3. Observaciones generales

La agricultura como víctima del cambio climático

3.1 Los cambios climáticos, en particular el previsible aumento de las temperaturas y, aún en mayor medida, la variación del volumen de las precipitaciones, afectarán a la agricultura de algunas regiones de Europa de manera devastadora. Especialmente en Europa meridional, la falta persistente de lluvias, que podría convertirse en sequías con la consiguiente posibilidad de desertificación, hará probablemente imposible la producción agraria. Además, los incendios pueden afectar masivamente a las superficies agrarias ⁽¹⁾. Catástrofes de gran magnitud amenazan la economía de estas regiones. Según todos los estudios científicos, el cambio climático incidirá en las plagas y enfermedades, las cuales reducirán de forma muy significativa los rendimientos de los cultivos más importantes para la alimentación. La alteración en el ciclo vital de los patógenos dará lugar a:

- Cambios en la distribución geográfica de los patógenos.
- Cambios en la incidencia y severidad de las enfermedades.
- Modificación en la estrategia empleada para el control de enfermedades.

3.2 En este contexto, el CESE se remite a las distintas publicaciones e iniciativas de la Comisión sobre el tema, entre otras, a la Comunicación «Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea» ⁽²⁾, a los conceptos y planes en ella formulados, al Libro Verde «Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE», e igualmente al hecho de que la Comisión ha destacado la necesidad de desarrollar estrategias para la utilización del suelo. Además, en varios países hay en marcha actividades en este ámbito.

3.3 En su mayoría, los ciudadanos y también los responsables políticos no están probablemente en condiciones de poder hacerse una idea de lo que significará que, por ejemplo en Europa meridional, se dejen de explotar grandes extensiones de tierras debido a la falta de suficiente agua disponible y a los episodios de temperaturas extremas. Esto también tendrá consecuencias negativas para el empleo en las regiones afectadas a causa de cambios en el uso del suelo.

3.4 Por esta razón, el CESE recomienda a todos los responsables políticos que hagan cuanto sea necesario para contener en el mínimo nivel posible la incidencia negativa en la agricultura gracias a un programa de protección climática, global y de amplio alcance. Además, es indispensable acometer actuaciones destinadas a la adaptación de la actividad agraria al cambio climático. El sector agrario habrá de adaptarse de forma eficiente y rápida a las transformaciones y alteraciones que tendrán lugar en el clima, ya que del éxito o fracaso de estas acciones dependerá la continuidad de la actividad agraria.

⁽¹⁾ Piénsese en los incendios de Grecia en 2007, que, por ejemplo, destruyeron plantaciones de olivos.

⁽²⁾ COM(2007) 414 final de 18.7.2007, Dictamen DO C 224 de 30.8.2008, p. 67, aprobado el 29 de mayo de 2008.

3.4.1 Según el último informe OCDE y FAO, la investigación y la innovación deben ser factores claves en la lucha contra el cambio climático. Entre las acciones de adaptación debe considerarse el fomento de nuevas especies y variedades vegetales más adaptadas al cambio climático. En este sentido, cobran especial relevancia los avances en la mejora genética del material vegetal y animal.

La contribución de la agricultura al cambio climático

3.5 El CESE estima conveniente no sólo debatir sobre las repercusiones negativas del cambio climático en la agricultura, sino también examinar la contribución de ésta al cambio climático y adoptar medidas encaminadas a reducir los efectos perjudiciales para el sector agrario. También conviene tener en cuenta las diferentes formas de contribución que la agricultura puede aportar a la lucha contra el cambio climático.

3.6 Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente que en su Comunicación «Preparándose para el “chequeo” de la reforma de la PAC» ⁽³⁾, la Comisión haya considerado que la política climática es uno de los cuatros nuevos «retos» para la PAC.

3.7 Las emisiones relacionadas directamente con la agricultura, con arreglo a la definición del IPCC, se sitúan entre el 10 % y el 12 %. La contribución global de la agricultura a las emisiones totales de efecto invernadero se estima entre 8 500 y 16 500 millones de toneladas de CO₂ eq. ⁽⁴⁾, lo que corresponde a una cuota global de 17-32 % ⁽⁵⁾.

3.8 En el caso de Europa se calcula que el porcentaje de emisiones de gases de efecto invernadero es claramente menor que a escala mundial. Basándose en un método de cálculo utilizado por el IPCC, la Comisión menciona la cifra de 9 %. Desde 1990 la agricultura pudo reducir un 20 % las emisiones en la UE-27, y un 11 % en la UE-15 ⁽⁶⁾. No obstante, en el método de cálculo del IPCC no se tienen en cuenta las emisiones que se derivan de los cambios de la utilización del suelo ni de la energía consumida en la producción de fertilizantes y productos fitosanitarios o para el combustible que necesitan los tractores. De ello resulta que, por ejemplo, la Comisión evalúa en un 6 % la cuota de la agricultura en las emisiones en Alemania y que, en cambio, el Gobierno federal le atribuye un valor comprendido entre el 11 y el 15 %, ya que en su evaluación incluye todas las emisiones originadas en las actividades agrarias.

La importancia variable de los gases de efecto invernadero en la agricultura

3.9 La agricultura sólo contribuye en una pequeña parte a la producción neta de CO₂. Esto se debe principalmente a que en primer lugar las plantas absorben CO₂ y lo convierten en masa orgánica. Una vez utilizada la biomasa se libera de nuevo como CO₂, el carbono asociado a ella. Así pues, el ciclo del carbono es en buena medida cerrado.

⁽³⁾ COM(2007) 722 final.

⁽⁴⁾ CO₂ eq. = carbono equivalente.

⁽⁵⁾ *Cool Farming: Climate impacts of agriculture and mitigation potential*, estudio de Greenpeace, diciembre de 2007.

⁽⁶⁾ Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, Informe 5/2007 de la AEMA.

3.10 Con arreglo al cuarto Informe de evaluación del IPCC (7) son sobre todo las emisiones de metano y óxido nítrico las que deben tenerse en cuenta en el ámbito de la agricultura desde el punto de vista de la política climática. La agricultura es responsable de alrededor del 40 % del conjunto de las emisiones de CH₄ y N₂O, y éstas son especialmente importantes para el clima. El potencial de efecto invernadero del óxido nítrico es aproximadamente 296 veces mayor y del metano cerca de 23 veces mayor que el del CO₂.

3.11 En suma, existen cuatro hechos que en la agricultura son de especial relevancia para el clima:

- a) la conversión de bosques, pantanos, humedales o pastizales en tierras de cultivo;
- b) los gases de efecto invernadero que se derivan de las tierras y ganado utilizados con fines agrarios, así como
- c) el consumo energético de las explotaciones agrarias y en los sectores anteriores y posteriores de la cadena, en particular en forma de carburantes y combustibles, fertilizantes minerales, pesticidas y otros procesos que exigen consumo energético (8), y
- d) la producción de biomasa con fines energéticos.

3.12 Considerada globalmente, la conversión de las superficies no utilizadas hasta la fecha con fines agrícolas en tierras para tales fines es de considerable importancia. Produce muchas más emisiones de gases que las derivadas de la producción agraria y de la energía que ésta consume. Toda conversión de una superficie en tierra de cultivo tiene como consecuencia la liberación de gases de efecto invernadero, ya que, a excepción de los desiertos y semidesiertos y de los terrenos construidos, la tierra de cultivo es la superficie que retiene una menor cantidad de carbono (9).

3.13 Por tanto, el debate sobre la deforestación de los bosques tropicales en el Amazonas o Indonesia tiene una importancia fundamental. El CESE señala que la deforestación masiva que se produce en aquellos lugares del planeta tiene algo que ver con Europa y la agricultura europea (10).

Cambios en el uso de la tierra y en las reservas de carbono

3.14 Un gran problema es que en Europa se siguen impermeabilizando diariamente grandes superficies que, por lo tanto, se pierden para la producción agraria y como reservas de carbono. El CESE lamenta que la Directiva prevista sobre la protección de suelos, que podría aportar en este punto una importante contribución, no se haya aprobado hasta la fecha.

(7) IPCC, Grupo de trabajo III, capítulo 8 (2007), Agricultura.

(8) Incluida la problemática de los piensos.

(9) Los suelos son, después de los mares, los mayores almacenadores de carbono. Véanse algunos datos al respecto (aunque el CESE es consciente de que a veces existen divergencias mayores): las tierras de cultivo contienen alrededor de 60 toneladas de carbono por hectárea, los pastos o los suelos forestales, el doble (en el caso de los bosques se debe evaluar además la cantidad de carbono almacenada en los árboles); en una hectárea de pantano se almacenan hasta 1 600 toneladas de carbono.

(10) A título de ejemplo: la producción de soja se destina a los piensos de los ganaderos europeos; la producción del aceite de palma o de jatrofa para fines energéticos (biocarburantes).

3.15 Existen seis grandes reservas de carbono (11) que deben examinarse desde el punto de vista de la política climática. La agricultura incide en primer lugar en la biomasa en superficie y en los suelos. En la medida en que el principio agrícola consiste en cosechar anualmente la biomasa producida, la agricultura no crea ninguna nueva reserva importante de carbono en superficie en forma de biomasa.

3.16 La conversión de bosques, pantanos y pastizales en tierra de cultivo lleva a liberar el carbono almacenado en el suelo. Por consiguiente, la agricultura en Europa debe conservar las superficies que aún disponen de reservas considerables de carbono. Para ello deben crearse incentivos por medio de instrumentos de fomento adecuados, a fin de aplicar prácticas agrícolas idóneas.

3.17 De acuerdo con los conocimientos actuales, solamente ya por razones de protección climática se debería prohibir de inmediato la conversión de pantanos y bosques. Esta prohibición de conversión debe ser válida de manera general y no aplicarse sólo a la conversión en tierras de cultivo.

3.18 En las últimas décadas se ha producido en Europa un cambio masivo de pastizales a tierras de cultivo que, a pesar de diversas condiciones (12), aún no se ha detenido. Por el contrario, en algunas regiones se vuelve a experimentar un aumento del interés por esta conversión sobre un telón de fondo de un uso cada vez mayor de energías de origen agrario.

3.19 La razón de que aumenten las conversiones de pastizales en tierras de cultivo reside en que con éstas los agricultores obtienen una cobertura de costes mucho más interesante. El pastoreo de superficies lleva más trabajo y la simple hierba no es suficiente para que el ganado vacuno alcance los rendimientos «deseados», ya que está acostumbrado a «piensos de alto rendimiento», que por lo demás sólo pueden producirse con un aporte mayor de energía.

3.20 El CESE observará con detenimiento de qué manera tratarán este problema las políticas medioambiental y agraria, por ejemplo en el marco de las propuestas legislativas para el «chequeo» de la reforma de la PAC. Además, pide que se lleve a cabo un debate a fondo sobre cómo pueden volver a ser económicamente atractivas para los agricultores formas de utilización de la tierra sostenibles y respetuosas para con el clima.

Gases de efecto invernadero derivados de la producción agraria

3.20.1 El origen principal del óxido nítrico es el uso de abonos a base de nitrógeno, tanto sintéticos como orgánicos. Siempre que se utilizan estos fertilizantes de manera intensiva existe el peligro de que las plantas no los absorban lo bastante rápidamente o de manera completa, con lo que el óxido nítrico sale a la atmósfera. Hasta la fecha la política medioambiental se fijaba sobre todo en la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, pero en la actualidad la problemática climática plantea un nuevo argumento para examinar de manera más crítica el debate en torno a los ciclos de los nutrientes.

(11) Yacimientos de petróleo, de carbono y de gas, la biomasa en superficie, el carbono almacenado en los suelos y los océanos.

(12) Por ejemplo, los criterios de la condicionalidad («cross compliance»).

3.20.2 El investigador del clima, profesor Crutzen, ha estudiado las emisiones de óxido nitroso en la cadena de producción de la colza hasta el biodiésel ⁽¹³⁾ y llega a la conclusión de que, en razón de las fuertes emisiones de óxido nitroso que resultan de la fertilización mineral, el efecto climático del éster metílico de colza puede ser en ciertas circunstancias más perjudicial que el del diésel derivado del petróleo.

3.20.3 Otra fuente de las emisiones de óxido nitroso, aunque menos importante, reside en la descomposición de la masa orgánica en los suelos, especialmente en campos de cultivo.

3.20.4 El metano que se deriva de las actividades agrarias procede en Europa principalmente de los rumiantes, en particular el ganado vacuno. El CESE es consciente de que la contaminación de metano a través de los rumiantes tiene una importancia cada vez mayor ⁽¹⁴⁾ y que las cabañas de ganado en continua expansión harán que este problema aumente cada vez más a escala mundial. Aunque en Europa las cabañas ganaderas han disminuido en los últimos años ⁽¹⁵⁾, en este ámbito Europa es un importador neto.

3.21 En términos generales, el consumo de carne tiene importancia para el clima. La producción de una caloría de origen animal requiere alrededor de diez calorías de origen vegetal. Si aumenta el consumo de carne se deben producir más piensos, lo cual exige el uso de energía y hace crecer la presión de rendimiento sobre las superficies agrícolas. Con su consumo de carne comparativamente alto, Europa importa una gran cantidad de sus piensos, cuyo cultivo da origen a menudo a graves problemas (por ejemplo, la soja en las cuencas del Amazonas). Por esta razón, el CESE aboga también por la elaboración y aplicación de una estrategia europea de proteínas.

3.22 Además de la cantidad de carne producida, también tiene importancia el tipo de cría de ganado. La carne y la leche, por ejemplo, pueden lograrse con una explotación de pastos extensiva en energía en la que las vacas, durante el periodo de vegetación, utilicen los pastizales, cuya importancia para la protección del clima se había subestimado hasta la fecha. No obstante, la carne y la leche también pueden producirse en explotaciones que utilizan un alto aporte de energía, renuncian a los pastos y alimentan a sus animales principalmente con ensilado de maíz u otros forrajes de alto contenido energético.

Consumo de energía en la agricultura

3.23 La ventaja de la agricultura, a saber, que la energía solar se transforma directamente en energía utilizable, va disminuyendo cuanto mayor sea la energía procedente de combustibles fósiles que se incorpore al proceso de producción o cuantos menos productos vegetales utilice el ser humano de manera

⁽¹³⁾ «N₂O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels» in *Atmos. Chem. Phys. Discuss.*, 7, 11191–11205, 2007.

⁽¹⁴⁾ Alrededor de 3 300 millones de toneladas de CO₂ eq. al año.

⁽¹⁵⁾ Existencias de ganado vacuno en el mundo: 1 297 millones de cabezas (en 1990), 1 339 millones de cabezas (2004), UE (25): 111,2 millones de cabezas (en 1990), 86,4 millones de cabezas (2004), China: 79,5 millones de cabezas (en 1990), 106,5 millones de cabezas (en 2004).

directa y, en vez de ello, estos se «ennoblezcan» convertidos en productos animales.

3.24 Mientras que, por ejemplo, las explotaciones que funcionan con criterios ecológicos renuncian al uso de fertilizantes minerales y de productos fitosanitarios de origen industrial solubles en el agua, su utilización deteriora el balance climático y energético de la agricultura tradicional.

3.24.1 Algunos estudios comparativos sobre el consumo de materias primas y de energía en la agricultura y también sobre el almacenamiento de carbono demuestran que la agricultura ecológica requiere por término medio un aporte energético y de nitrógeno menor que el de la agricultura tradicional. Incluso si se cuenta con que la agricultura tradicional logra en general mayores rendimientos, la agricultura ecológica muestra un potencial menor de emisiones de gases de efecto invernadero ⁽¹⁶⁾. Por consiguiente, el Gobierno federal de Alemania considera que el fomento de la agricultura ecológica respalda la protección del clima ⁽¹⁷⁾.

3.24.2 Otros estudios arrojan algunos resultados diferentes.

3.25 Por lo tanto, el CESE también pide a la Comisión que, aunque los datos aún sean a veces escasos y contradictorios, analice con detenimiento cómo se distinguen las formas de uso agrarias y no agrarias por su incidencia en el clima, al objeto de deducir a continuación opciones de acción, por ejemplo, en el marco de la política de ayudas.

La contribución de la agricultura a la solución de los problemas del cambio climático

3.26 En consecuencia, la agricultura puede aportar contribuciones de variada índole para emitir menos gases de efecto invernadero, como ya es el caso hoy en día. Entre ellas se cuentan, por ejemplo, las siguientes: renunciar a la conversión en tierras de cultivo de las superficies de bosques, pantanos, humedales y pastizales, así como reducir las emisiones de óxido nitroso y de metano gracias a un laboreo del suelo cuidadoso y, en la medida de lo posible, su cubrición permanente (cultivos intermedios), llevar a cabo la rotación de cultivos de varios componentes (por ejemplo, para minimizar los problemas de plagas), utilizar abonos adaptados, etc.

3.27 Durante largo tiempo el aporte energético apenas se consideró un problema, ya que se podía obtener con facilidad y de manera barata. El CESE estima que es muy necesario prestar en el futuro más atención a prácticas agrarias más eficientes energéticamente y fomentarlas de manera más intensa. En tal sentido, la agricultura ecológica y las denominadas producciones de bajos insumos (por ejemplo, el pastoreo extensivo) pueden realizar una contribución.

⁽¹⁶⁾ Véase, entre otros, el volumen dedicado a *Klimaschutz und Öko-Landbau* («La protección del clima y la agricultura ecológica») en *Ökologie & Landbau*, número 1/ 2008.

⁽¹⁷⁾ Respuesta del Gobierno federal a la pregunta oral del Grupo BÜNDNIS 90/Die Grünen sobre el tema «Agricultura y protección del clima», documento 16/5346, punto 13.

3.28 Se han obtenido numerosos resultados prometedores con los llamados «cultivos mixtos». Por ejemplo, en un mismo suelo se cultivan diversos tipos de cereales conjuntamente con leguminosas y plantas oleaginosas, lo que lleva a disminuir el uso de abonos y pesticidas, al tiempo que aumenta la biodiversidad y se favorece la formación de humus.

3.29 La gestión del humus reviste una importancia decisiva para la protección del clima. Con vistas al futuro deberá intentarse alcanzar un nivel de humus lo más estable y elevado posible, sobre todo en las superficies cultivadas, lo cual requiere con frecuencia modificar la rotación de cultivos. El CESE pide a la Comisión que evalúe y, si procede, utilice los estudios existentes conjuntamente con las instituciones de investigación de los Estados miembros, a fin de buscar y apoyar los mejores procedimientos posibles.

3.30 También debería prestarse atención a la importancia que debería otorgarse a la gestión tradicional del estiércol. Asimismo, deberá aclararse si lo que se denomina utilización integral de las plantas, prevista en el marco de la 2ª generación de biocombustibles, podría perjudicar los objetivos establecidos en materia de formación de humus.

4. Bioenergía/Biocombustibles procedentes de la agricultura

4.1 La Presidencia francesa del Consejo ha pedido al CESE que también aborde el tema de los biocarburantes en el marco del presente dictamen. El Comité acoge por supuesto favorablemente este deseo, al tiempo que se remite también a sus dictámenes ⁽¹⁸⁾ sobre el asunto, en los que fundamenta detalladamente su posición crítica hacia la estrategia reconocible actualmente en materia de biocarburantes.

4.2 Debido a las altas emisiones de CO₂ del carbón, del petróleo y del gas natural, se empieza a pensar con razón en utilizar las energías vegetales de manera más directa. El CESE se ha pronunciado en varias ocasiones globalmente a favor del uso de las bioenergías, pero quisiera señalar una vez más algunos principios básicos que considera necesarios.

4.2.1 El CESE señala que el derecho a una alimentación adecuada está explícitamente reconocido como componente importante de los derechos humanos. La producción de alimentos básicos debe tener prioridad frente a la producción de energía.

4.2.2 Además, es importante que no exista presión para introducir cultivos energéticos en superficies que actualmente constituyen grandes reservas de carbono y son muy importantes para la biodiversidad. El CESE se congratula de que la Comisión haya reconocido la necesidad de respetar criterios de sostenibilidad para los cultivos destinados a la producción de energía. El CESE estudiará detalladamente en su dictamen sobre la propuesta de Directiva la cuestión de si son suficientes los criterios de sostenibilidad contenidos en la propuesta de Directiva sobre las energías renovables o si, por el contrario, deben considerarse insuficientes. El CESE se pronuncia a favor de que los criterios de sostenibilidad pertinentes sean válidos en general

para todos los combustibles, con independencia de su origen, así como para los piensos.

4.2.3 En Europa existe un gran potencial energético en la valorización de los residuos agrícolas y, por ejemplo, de la biomasa procedente de la conservación del paisaje, que actualmente sólo se aprovecha de manera limitada porque salen más rentable económicamente los cultivos específicos (con alta intensidad energética) destinados a la producción de energía. A este respecto se han dado hasta ahora señales erróneas en la política de fomento.

4.2.4 En el uso de la bioenergía debe prestarse atención a la máxima eficiencia. Por ejemplo, carece de sentido producir biogás del maíz cultivado con un alto consumo energético si el calor residual resultante de la producción de electricidad no encuentra ninguna salida. En ese caso, se desperdicia alrededor de 2/3 de la energía realmente obtenida.

4.2.5 En la actualidad se producen sobre todo cultivos energéticos que requieren previamente un alto consumo de energía, y las plantas y los aceites obtenidos se transforman en un nuevo proceso industrial con alto consumo energético. Esto hace que muchos biocarburantes tengan un balance energético neto y climático escasamente positivo o incluso negativo.

4.2.6 Por este motivo, en su estudio titulado «Los biocarburantes en el contexto europeo» (Biofuels in the European Context), el Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión pone en duda que pueda alcanzarse el objetivo fijado por la Comisión de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la incorporación de un 10 % de biocombustibles. Otros estudios ⁽¹⁹⁾ llegan a resultados similares.

4.2.7 El estudio del CCI presenta una idea central, que en opinión del CESE debe convertirse en un principio político. La biomasa obtenida debería utilizarse allí donde resulte más útil. La palabra clave es «eficiencia» ⁽²⁰⁾. ¿Por qué ha de modificarse industrialmente la estructura molecular de las plantas consumiendo una gran cantidad de energía cuando éstas también pueden servir directamente para el aprovechamiento energético? El CCI explica que en las centrales térmicas y eléctricas fijas de la UE se consume tanto petróleo como en los vehículos diésel. Si en ellas se utilizaran cultivos energéticos, con 1 MJ de biomasa se podría sustituir alrededor de 0,95 MJ de petróleo fósil. No obstante, 1 MJ de biomasa sólo sustituye a entre 0,35 y 0,45 MJ de petróleo crudo si se introduce en el sector del transporte.

4.2.8 Sin embargo, es posible reducir las emisiones de gas de efecto invernadero del sector del transporte optando por utilizar vehículos eléctricos que funcionen con la energía procedente de la incineración de la biomasa.

4.3 En su Dictamen sobre el tema «La combinación energética en los transportes» ⁽²¹⁾, el CESE explica que el motor de combustión será sustituido por el motor eléctrico en el sector del transporte. No tiene sentido utilizar de manera tan poco eficiente la energía vegetal, como se vislumbra en el ámbito de los biocarburantes.

⁽¹⁸⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 34, y Dictamen TEN/338 sobre la propuesta de Directiva «Energías renovables» COM(2008) 19 final, en proceso de elaboración.

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, el Comité consultivo científico del Ministerio de Agricultura alemán.

⁽²⁰⁾ DO C 162, de 25.6.2008, p. 72.

⁽²¹⁾ DO C 162, de 25.6.2008, p. 52.

4.4 En un estudio comparativo del Empa⁽²²⁾ se calcula que para que un Volkswagen Golf pueda recorrer 10 000 km es necesaria una superficie cultivada de soja de 2 062 m² para biodiésel. En cambio, los paneles solares producirían la energía necesaria para estos 10 000 km en una superficie de 37 m², unas sesenta veces inferior a la superficie del cultivo de soja.

4.5 También debe cuestionarse el «refinamiento» de los aceites vegetales para introducirlos en motores de combustión: ¿Por qué no se adaptan los motores a la estructura molecular de las plantas? Mientras tanto se han desarrollados motores, por ejemplo para tractores y camiones, que funcionan con aceite vegetal puro y que respetan todos los valores de emisión establecidos y previstos por la UE. Debería apoyarse con mayor intensidad las innovaciones de este tipo.

4.6 Los aceites necesarios para dichos motores pueden producirse en cultivos mixtos, transformarse a nivel regional y utilizarse de manera descentralizada. Esto significa que los agricultores podrían no sólo producir su propia energía motriz mediante procedimientos de bajo insumo respetuosos con el medio ambiente y con el clima, sino también poner en marcha nuevos circuitos energéticos. ¡No serían necesarios procesos de transformación industriales con un alto consumo energético!

4.7 Por lo tanto, el CESE considera que Europa no necesita una estrategia propia en materia de biocarburantes, sino una estrategia de aprovechamiento de la biomasa mejor pensada, que pueda luchar mejor contra el cambio climático y crear más puestos de trabajo que la estrategia de biocarburantes que se perfila actualmente, que se basaría sobre todo en la importación de cultivos energéticos.

5. Empleo basado en una agricultura y una política agrícola que luchan contra el cambio climático

5.1 No cabe duda de que el cambio climático amenaza, por un lado, a la agricultura en algunas partes de Europa, pero por otro lado ofrece una oportunidad para este sector y los trabajadores europeos si se toma en serio el papel de la agricultura y ésta desempeña la función que le corresponde en la reorientación de la política de lucha contra el cambio climático.

5.2 La agricultura sigue siendo una fuente de empleo importante en la UE. La Comisión ha abordado ampliamente en una Comunicación la evolución del empleo en el medio rural⁽²³⁾. Destaca que, a pesar del porcentaje de trabajo agrícola globalmente bajo registrado en las regiones rurales, se trata de un sector muy importante. Prevé que hasta 2014 el empleo (calculado como el equivalente de empleos a tiempo completo) en la agricultura experimentará un descenso, pasando de los 10 millones actuales a unos 4 a 6 millones de trabajadores.

⁽²²⁾ El Empa es un instituto de investigación de materiales y tecnología. Forma parte de la Universidad Técnica de Zúrich (Eidgenössischen Technischen Hochschule Zúrich, ETH).

⁽²³⁾ COM(2006) 857 final «El empleo en las zonas rurales: colmar el déficit de puestos de trabajo».

5.3 Mientras tanto, no obstante, se ha pronosticado que muchos países europeos sufrirán escasez de mano de obra cualificada, en particular de mano de obra capaz de asumir funciones directivas en una empresa o utilizar tecnología compleja. La falta de atractivo de los puestos de trabajo existentes agrava además la falta de mano de obra. El Comité ya ha señalado expresamente esta circunstancia y ha dejado claro que debe producirse un debate cualitativo sobre el trabajo⁽²⁴⁾.

El potencial de empleo de la bioenergía

5.4 En un estudio realizado en 2006 por la Agencia Europea del Medio Ambiente se estudia el potencial que ofrece la biomasa producida de manera ecológica para fines energéticos en Europa. Si se incluye la biomasa procedente de los desechos (como la basura) y de la silvicultura, en 2030 podría satisfacerse entre el 15 % y el 16 % de las necesidades energéticas básicas previstas para la UE-25. De esta manera podrían garantizarse o crearse entre 500 000 y 600 000 puestos de trabajo en el medio rural.

5.5 La posibilidad de creación y el número de nuevos puestos de trabajo que conlleva la producción de bioenergías depende de manera decisiva de la elección de la estrategia. El Comité consultivo científico del Ministerio Federal de Agricultura de Alemania espera que los mayores efectos en el empleo y la protección del clima se produzcan cuando se haga hincapié en la producción de bioenergía en centrales térmicas de cogeneración y en instalaciones de calefacción que utilicen las virutas de madera y el biogás procedente del estiércol y los residuos. Si, por el contrario, el fomento de la bioenergía desplaza a la cría de animales o si —como puede observarse— hace que se dependa de biocarburantes de importación, el balance del empleo en el medio rural pasará a ser negativo.

5.6 Los ejemplos de adaptación con éxito a circuitos bioenergéticos cerrados demuestran que la producción de determinadas formas de bioenergía puede resultar rentable, ecológica y tener una repercusión social para la agricultura y los mercados de trabajo regionales. (los municipios de Mureck y Güssing (ambos en Austria) o Jühnde (Alemania) cuentan con un grado de abastecimiento de energías renovables de hasta el 170 %). A este balance ecológico impresionante se une un efecto positivo para el mercado de trabajo local (artesanía), donde aún no se han contabilizado los puestos de trabajo de los agricultores que suministran las materias primas⁽²⁵⁾.

5.7 Puesto que cabe esperar que las diferencias de renta y bienestar entre los centros urbanos y el medio rural sigan aumentando, debe prestarse especial atención a la política de empleo en las zonas rurales. La producción sostenible de cultivos energéticos y su transformación en energía puede garantizar y crear puestos de trabajo en el campo si el valor añadido se queda en la región correspondiente.

Garantizar la calidad del empleo agrario

5.8 El objetivo de la protección del clima solo puede lograrse con mano de obra cualificada. Para ello, las empresas deben ofrecer a los trabajadores el marco de formación adecuado.

⁽²⁴⁾ DO C 120, de 16.5.2008, p. 25.

⁽²⁵⁾ Véase información más detallada a este respecto en www.seeg.at.

Establecer y consolidar las normas sociales

5.9 La opinión general es que la demanda de biomasa importada procedente de países en desarrollo y emergentes seguirá aumentando. Además, las posibles ventajas derivadas de los costes no pueden comprarse mediante la destrucción de los entornos vitales ecológicos y sociales en los países productores. Por lo tanto, en la producción de bioenergía deberán respetarse las normas laborales básicas y de seguridad en el trabajo de la OIT ⁽²⁶⁾.

Participación de los trabajadores y de los sindicatos

5.10 Las transformaciones estructurales en la agricultura influirán considerablemente en la calidad de los puestos de trabajo y de las rentas. Por este motivo, en este proceso de transformación debe contarse con los trabajadores y los sindicatos. Puesto que los modelos de cogestión en Europa son muy dife-

rentes, debería contarse más con la participación de los trabajadores agrarios en las estructuras europeas y nacionales existentes. Esto debe hacerse sobre todo con miras a que mediante estas formas de comunicación e intercambio de ideas puedan garantizarse y mantenerse los puestos de trabajo.

5.11 El Comité para el diálogo social europeo en la agricultura, existente desde 1999, es un órgano de expertos y asesoramiento cualificado en las cuestiones relativas al empleo y al futuro desarrollo de los nuevos cometidos de la agricultura. El CESE recomienda a la Comisión que refuerce esta función también con miras a la política de lucha contra el cambio climático. A escala nacional, debería reforzarse el papel de los interlocutores sociales en los comités de acompañamiento del desarrollo del medio rural como expertos en las cuestiones agrícolas relevantes para el clima.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente

Del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang-es/index.htm.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero»

COM(2008) 16 final — 2008/0013 (COD)

(2009/C 27/15)

El 13 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 2008 (ponente: Sr. ADAMS).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El valor del Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) se determinará en función de su impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de su importancia y valor de modelo para impulsar una acción mundial o convertirse en un sistema comprehensivo y mundial. En este contexto:

- El CESE acoge favorablemente el paso que permite subastar más derechos de emisión, ya que se ajusta al principio de que quien contamina paga, evita ganancias inmerecidas, incentiva y financia instalaciones y productos con niveles bajos de carbono y favorece la innovación.
- Dado que falta un acuerdo internacional eficaz sobre el cambio climático que imponga la obligación de reducir las emisiones a todas las industrias globalmente para evitar la «fuga de carbono», deberían tenerse en cuenta medidas para proteger los sectores y subsectores concretos que hacen un consumo intensivo de energía y que son vulnerables a la competencia internacional. El RCCDE de la UE no debe tener un impacto negativo en la competitividad de la industria comunitaria.
- Se debería preparar y adoptar un reglamento sobre subastas lo antes posible para evitar incertidumbres innecesarias.
- La Comisión debería presentar propuestas sobre cómo puede lograrse el compromiso de pasar de un objetivo del 20 % al 30 % de reducción en caso de un acuerdo internacional.
- No deberían escatimarse esfuerzos para influir y constituir una plataforma común con la legislación sobre el sistema con fijación previa de límites máximos (*cap and trade*) que está apareciendo en los Estados Unidos y otros países de la OCDE.

— El transporte marítimo se debería integrar en el RCCDE si la Organización Marítima Internacional no presenta urgentemente propuestas eficaces.

1.2 El régimen de comercio de derechos de emisión debe verse como una herramienta que impulsa una economía con menos emisiones de carbono y promueve la protección, adaptación y atenuación climáticas.

- Si se facilitan derechos de emisión de forma gratuita, debería hacerse en el marco riguroso de una evaluación y objetivos basados en los resultados.
- Al menos el 50 % de los ingresos derivados de las subastas de derechos de emisión debería utilizarse obligatoriamente para apoyar las medidas estipuladas en el artículo 10.3 a-f).
- Deberían suprimirse los posibles factores disuasorios que pudieran limitar la contribución y el crecimiento de la cogeneración (producción combinada de calor y electricidad, PCCE) y los sistemas de calefacción urbana eficientes.
- Debe darse mayor prioridad de la que concede el paquete de la Comisión a las acciones en el ámbito de la silvicultura como los sumideros de carbono, la deforestación y el uso de la tierra.

1.3 El RCCDE debería intentar minimizar los obstáculos burocráticos y lograr claridad y transparencia.

- Las medidas incluidas en la propuesta cuyo desarrollo compete actualmente al proceso de comitología requieren una atención y clarificación urgentes.
- La Comisión debería estudiar la posibilidad de aumentar — de 10 000 a 25 000 toneladas— el límite de exclusión para instalaciones pequeñas, siempre que existan medidas equivalentes y compensatorias.

1.4 El RCCDE debería considerarse como un sistema equitativo en la UE, a la vez que se reconoce la necesidad apremiante de los nuevos países industriales y menos desarrollados de crecer de manera sostenible y mitigar la pobreza.

- Hay que estudiar la posibilidad de reequilibrar la carga entre los sectores cubiertos por el RCCDE y los que no lo están.
- Las implicaciones de restringir el uso de los créditos de Aplicación Conjunta (AC) y del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), a falta de un acuerdo internacional, deberían revisarse.
- Debe hallarse una solución a las posibles dificultades que podrían surgir en los Estados miembros de Europa Central cuyo suministro de red eléctrica procede de Rusia más que de la UE.

2. Introducción

2.1 El RCCDE quedó establecido por la Directiva 2003/87/CE de octubre de 2003. Este sistema tiene por objeto controlar los factores que contribuyen al cambio climático, en particular los gases de efecto invernadero (GEI) antropogénico, mediante incentivos económicos para reducir las emisiones. Constituye un sistema con fijación previa de límites máximos (*cap and trade*) en el que se ha establecido un límite o *cap* a la cantidad de un contaminante (principalmente CO₂) que se puede emitir. El RCCDE es el mecanismo más importante de la UE para limitar los GEI, por delante de la imposición directa sobre el carbón o la normativa directa.

3. Principios generales

3.1 El actual RCCDE se aplica a más de 10 000 instalaciones en los sectores de la energía y de la industria, responsables en su conjunto del 40 % de los GEI de la UE. Las instalaciones reciben permisos de emisión *ex ante* y se les pide que cedan una serie de derechos de emisión (o créditos) que representan el derecho a emitir una cantidad específica equivalente a sus emisiones reales. La cantidad total de derechos y créditos no puede sobrepasar el límite establecido, por lo que las emisiones totales deben hallarse por debajo de tal cantidad. Las empresas que emiten más GEI que el número de derechos de emisión recibidos deben adquirir créditos a las que contaminan menos o en las subastas de otros derechos de emisión.

3.2 La transferencia de derechos de emisión se denomina *comercio*. En efecto, cualquier emisor dentro del sistema paga una tasa por contaminar; además, se recompensa a toda instalación que reduzca las emisiones más de lo requerido. De este modo, teóricamente, los que pueden reducir emisiones fácilmente de la manera más barata lo harán, logrando la reducción de contaminación con el menor coste posible para la sociedad. En el RCCDE un «derecho» equivale al derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono equivalente por un periodo especificado, y los otros GEI se convierten en equivalentes de CO₂.

3.3 Los Estados miembros también pueden permitir el uso de créditos de proyectos de ahorro de emisiones en terceros

países como si fueran derechos de emisión. Tales proyectos tienen que ser reconocidos por la Aplicación Conjunta (AC) o el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de Kioto.

4. Periodos de comercio del RCCDE

4.1 Primer periodo de comercio del RCCDE: 1 de enero de 2005-31 de diciembre de 2007

4.1.1 La primera fase de aprendizaje estableció la infraestructura para el comercio de los derechos de emisión pero la asignación de excesivos derechos por los Estados miembros le restó eficacia en gran medida. (Para la primera y la segunda fases los Estados miembros elaboraron Planes Nacionales de Asignación (PNA) que indican un número total de emisiones y cuántos derechos de emisión recibe cada instalación). En este primer periodo de comercio se dio una gran variación en el precio de los derechos de emisión, con una caída del precio del carbón antes del final del periodo.

4.1.2 Se hicieron muchas críticas al RCCDE respecto de los métodos de asignación inicial y de la utilización de los ingresos; del nivel del límite; de problemas de equidad, complejidad, control y aplicación; del riesgo de fomentar el traslado de importantes industrias emisoras a países no regulados; del valor, la credibilidad y la fiabilidad de los créditos AC/MDL y de la imposición futura de los costes de producción desventajosos. Resultó evidente que en las revisiones del RCCDE deberían abordarse estas cuestiones para que el sistema ganara en credibilidad de cara tanto a la industria como a las ONG.

4.2 Segundo periodo de comercio del RCCDE: 1 de enero de 2008-31 de diciembre de 2012

4.2.1 Esta fase se aplica a los 27 Estados miembros en su totalidad y coincide con el primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto y los requisitos para reducir los GEI. Hasta el día de hoy, el precio de los derechos de emisión ha mantenido de manera constante una tendencia al alza que anima de manera clara a adoptar medidas de reducción. El precio actual (mayo de 2008) se sitúa en torno a los 25 € por tonelada. Para este periodo la Comisión ha llevado a cabo una evaluación sistemática de los límites propuestos por los Estados miembros basada en las emisiones verificadas y, a resultas de ello, se han fijado límites a las emisiones de los sectores del RCCDE inferiores en una media del 6,5 % a los niveles de 2005. En el segundo periodo de comercio ha habido poco margen de maniobra para cambios o modificaciones en el sistema, si bien los emisores continúan respondiendo al programa y realizando adaptaciones de manera activa. La verificación de los datos y la experiencia de comercio sigue multiplicándose, lo que, en su mayor parte, confirma el valor del concepto subyacente del sistema.

4.3 Tercer periodo de comercio del RCCDE 2013-2020

4.3.1 En la actualidad la Comisión propone cambios importantes al RCCDE que se aplicarán en esta fase. Con tal fin se propone modificar la Directiva 2003/84/CE.

5. Resumen de la propuesta de modificación de la Directiva

5.1 Si bien el RCCDE ha creado el mayor mercado único del carbono del mundo ⁽¹⁾, la asignación excesiva de derechos de emisión (gratuitos) en los PNA supuso un retraso que de manera manifiesta contravino el objetivo de reducción eficiente de emisiones en los sectores del RCCDE, a escala de la UE. En el marco del firme compromiso para reducir los GEI, el RCCDE revisado se considera fundamental en la medida en que proporciona una señal sobre el precio de carbono a largo plazo, lo que posibilita incentivar inversiones que provoquen pocas emisiones de carbono y transforma a Europa en una economía con niveles bajos de GEI.

5.2 Las modificaciones:

- incorporarán un límite a los derechos de emisión en toda la UE en lugar de 27 límites nacionales y los PNA dejarán de existir;
- aumentarán considerablemente el porcentaje de derechos de emisión subastados y armonizarán las normas de asignación gratuita para promover las tecnologías de bajo consumo de carbono;
- establecerán parte de los derechos que se subastan en función de la renta per cápita;
- racionalizarán las definiciones clave y mejorará la claridad jurídica y técnica;
- incluirán nuevos sectores (petroquímico, del amoníaco y del aluminio) y nuevos GEI (óxido nítrico y perfluorocarburos), aumentando la cobertura en un 6 %;
- permitirán que queden excluidas del RCCDE las instalaciones más pequeñas, sujetas a medidas compensatorias;
- establecerán normas para utilizar los créditos que se derivan de proyectos AC/MDL.

5.3 A partir de 2013, los derechos de emisión decrecerán anualmente ⁽²⁾ hasta llegar a un 21 % de reducción de los GEI en el sector del RCCDE de la UE en 2020, en comparación con 2005. Este proceso de reducción continuará en la cuarta fase (2021-2028) con el mismo ritmo. Simultáneamente se subastarán más derechos de emisión, a partir de un 60 % en 2013. Se propone que el sector de producción de electricidad no reciba ningún derecho de emisión gratuito para que así tenga que adquirir todos los derechos en subasta o en el mercado secundario a partir de 2013, con una supresión general progresiva de los derechos de emisión gratuitos en otros sectores a partir de 2020. Se aplicarán excepciones a aquellos sectores en los que se considere que existe un riesgo importante de «fuga de carbono»; es decir, de traslado a países sin restricciones comparables en términos de emisiones, y que, por tanto, aumentarían las emisiones globalmente. Esos sectores podrán obtener derechos de emisión gratuitos de hasta el 100 %. La decisión al respecto se adoptará en 2011. Los Estados miembros se encar-

arán de realizar las subastas. Además, se les animará, aunque no se les obligará, a invertir los ingresos en políticas respetuosas con el medio ambiente.

5.4 El régimen garantiza que los créditos de los regímenes de Aplicación Conjunta o del Mecanismo de Desarrollo Limpio (AC/MDL) que los operadores de la UE adquieran actualmente podrán ser utilizados hasta 2020. La cantidad total que podrá ser utilizada durante ese periodo es equivalente a la cantidad total cuya utilización haya sido permitida en el segundo periodo de comercialización; es decir, 1 400 millones de derechos de emisión, que equivale a una tercera parte del objetivo global de reducción. Cuando la UE intensifique sus esfuerzos de reducción como consecuencia de un pacto internacional sobre el cambio climático, el 50 % de los esfuerzos adicionales podrá ser conseguido a través de los créditos de los regímenes de Aplicación Conjunta o del Mecanismo de Desarrollo Limpio (AC/MDL).

5.5 Aunque no se permitan los créditos por uso del suelo («sumideros de carbono» como los bosques), se permitirán los créditos nacionales de los regímenes de ahorro de emisiones no cubiertos por el RCCDE, siempre y cuando se establezcan normas claras.

5.6 Se han adoptado medidas para que el RCCDE de la UE se asocie con otros sistemas de comercio a fin de estimular el desarrollo de un sistema universal.

5.7 A condición de que se celebre un acuerdo internacional, la cantidad de derechos de emisión permitidos en los RCCDE podrá ser reducida de conformidad con ese acuerdo, mientras que se aumentarán las posibilidades de recurrir a Mecanismos para un Desarrollo Limpio (MDL).

5.8 El 5 % de los derechos de emisión estará reservado para las nuevas instalaciones que se incorporen al sistema después de 2013. Es probable que las emisiones de los aviones se conviertan en parte del RCCDE hacia el final del segundo periodo, pero este tema es objeto de una propuesta separada ⁽³⁾.

5.9 No existen disposiciones que incluyan el transporte marítimo en los RCCDE.

6. Observaciones generales

6.1 El RCCDE no es un ejercicio académico ni una modalidad de impuesto «verde». Combina elementos de un mercado liberalizado con un enfoque regulador y de orientación general negociada y ajustada a través de un proceso político. Las distintas empresas podrán elegir si quieren reducir sus emisiones y cómo, y deberán seleccionar el método menos costoso para cumplir la normativa en materia de contaminación. El principal papel del RCCDE es, por tanto, crear incentivos que reduzcan el coste inherente a la realización del objetivo de reducción de la contaminación. El CESE apoya plenamente este enfoque.

⁽¹⁾ Banco Mundial, *State and Trends of the Carbon Market*, mayo de 2007.

⁽²⁾ De 1 974 millones de toneladas de CO₂ a 1 720 millones de toneladas.

⁽³⁾ Dictamen del CESE, DO C 175 de 27.7.2007, p. 47.

6.2 Se estima que el coste que tendrá la realización del actual objetivo de reducción de la contaminación, para estabilizar los GEI en la atmósfera en 450-550 ppm en 2050, gira en torno al 1 % del PIB mundial. La ausencia de medidas eficaces podría reducir el PIB mundial en un 20 % ⁽⁴⁾. No obstante, el continuo flujo de datos empíricos e investigación ⁽⁵⁾ señala que la producción de GEI se acelera, que la capacidad de absorción del planeta mengua y que surgen serias dudas sobre la adecuación de los objetivos de reducción.

6.3 El RCCDE aspira a ejercer un liderazgo definitivo en lo que debe llegar a ser un esfuerzo mundial. Este proceso se está produciendo en un entorno global, ya que la atmósfera es un bien común mundial. Por lo tanto, la evaluación del sistema no puede excluir sus interacciones y su impacto en los contaminadores mundiales.

6.4 Es preciso destacar que la legislación elaborada en los Estados Unidos, que posiblemente entrará en vigor con el nuevo gobierno, se basará en un sistema de comercio con fijación previa de unos límites máximos («cap-and-trade») que tendrá características similares. La posibilidad de que se establezca un programa conjunto entre Estados Unidos y la UE representa un paso extremadamente importante hacia un régimen mundial, como lo serían los vínculos con otros regímenes propuestos en los países de la OCDE.

6.5 Así pues, el CESE presta especial atención al papel que desempeña el RCCDE en cuanto al impacto de manera equitativa y sostenible en la reducción mundial de los GEI. ¿Esto demuestra que la acción europea es creíble y eficaz? En este contexto hay que señalar que el objetivo de la UE de lograr una reducción del 20 % en las emisiones de GEI en 2020 en comparación con los niveles de 1990 (subyacente en el RCCDE y en las propuestas de reparto de la carga) es inferior a la banda de reducción, entre el 25 y el 40 % para los países industrializados, que la UE apoyó en la Conferencia de Bali sobre el Cambio Climático, celebrada en diciembre de 2007. La Comisión aplica los objetivos acordados en el Consejo de Primavera Europeo de 2007 sin debatir si ese nivel de reducción es realmente suficiente para lograr los objetivos mundiales o si simplemente se trata de la máxima reducción que puede aceptarse, dado el equilibrio de intereses políticos y económicos a corto plazo de los Estados miembros. El CESE concluye que las pruebas acumuladas sobre el cambio climático exigen que se reajusten los objetivos para lograr mayores reducciones en las emisiones de los GEI.

6.6 El CESE apoya la iniciativa de subastar más derechos de emisión. Las subastas son conformes con el principio de que «quien contamina paga», evitan beneficios inmerecidos y generan fondos que podrán ser invertidos en instalaciones y productos con bajo nivel de carbono, por lo que favorecen la innovación.

6.7 Actualmente existen muchas cuestiones sin resolver que afectan a empresas europeas en general. Estas cuestiones giran en torno al RCCDE revisado que impone desventajas competitivas a la industria, en particular respecto a los nuevos países en proceso de industrialización fuera de la UE. Esos países argu-

mentan, con cierta razón, que es preciso tener en cuenta dos siglos de industrialización occidental y de emisiones de GEI contributivas, así como su capacidad para sacar de la pobreza a importantes sectores de su población. Un acuerdo mundial que aspire a resolver estas cuestiones tendrá que contar con que los consumidores y la industria de los países OCDE apoyan y comprenden mejor estos factores.

7. Observaciones específicas

7.1 Si se pretende que el RCCDE de la UE se convierta en una norma global para el comercio de carbono, es fundamental que el régimen sea lo más sólido y eficaz posible. Por consiguiente, el CESE propone:

7.1.1 La asignación de derechos de emisión gratuitos a determinados grandes sectores y subsectores con un consumo intenso de energía que sean vulnerables a la competencia internacional únicamente debería considerarse cuando no exista un acuerdo internacional eficaz sobre cambio climático que imponga la obligación de reducir las emisiones a todas las industrias globalmente. El RCCDE de la UE no debe tener un impacto negativo en la competitividad de la industria comunitaria.

7.1.2 Si fuese posible, se debería tomar una decisión previa sobre los sectores que, debido al riesgo de fuga de carbono, recibirán derechos de emisión gratuitos. Estos sectores deberán ser identificados antes de junio de 2010, pero la decisión debería adoptarse con anterioridad, coincidiendo con la Directiva, a fin de evitar incertidumbres en las condiciones de inversión y para que dichos sectores puedan elaborar los planes necesarios a largo plazo.

7.1.3 A pesar de que las subastas pasarán a ser el método principal de asignación de derechos de emisión, casi no existen indicaciones sobre cómo han de organizarse. La referencia a no introducir un reglamento sobre subastas hasta el 31 de diciembre de 2010 aporta una incertidumbre suplementaria para todos los participantes en el RCCDE de la UE, habida cuenta de las fuertes inversiones pendientes necesarias en el sector de la energía.

7.1.4 Hay que estudiar la posibilidad de reequilibrar la carga entre los sectores cubiertos por el RCCDE y los que no lo están. El CESE se pregunta si la distribución de las obligaciones de reducción entre los sectores cubiertos por el RCCDE (-21 % en comparación con los niveles de 2005) y los demás (-10 % en comparación con los niveles de 2005) está justificada. Las investigaciones ⁽⁶⁾ muestran que en algunos sectores no cubiertos por el RCCDE, en particular en los dos más importantes, la construcción y el transporte, existe la posibilidad de reducir las emisiones a cero o incluso de lograr costes negativos. Además, se trata de sectores en los que el riesgo de fuga de carbono es relativamente bajo o inexistente. Asimismo, el sector de la construcción tiene un gran potencial de creación de empleo en la UE.

⁽⁴⁾ The Stern Review 2006.

⁽⁵⁾ De conformidad con el observatorio Mauna Loa en Hawai, los niveles de CO₂ en la atmósfera ya alcanzan los 387 ppm, el nivel más elevado de los últimos 650 000 años, como mínimo.

⁽⁶⁾ Vattenfall/McKinsey, The Climate Map http://www.vattenfall.com/www/ccc/ccc/Gemeinsame_Inhalte/DOCUMENT/567263vattenfall/P0271636.pdf

7.1.5 Todos los derechos de emisión asignados al transporte aéreo serán subastados cuando este sector se incorpore al régimen (7).

7.1.6 A la luz del aumento de emisiones de GEI procedentes del transporte marítimo (1 120 millones de toneladas en total, el doble de las emisiones de la aviación (8)), la Comisión debería proponer medidas para incluir al transporte marítimo en el RCCDE si la Organización Marítima Internacional no presenta urgentemente propuestas eficaces.

7.1.7 Los ingresos obtenidos con la subasta de los derechos de emisión, actualmente estimados en 50 000 millones de euros anuales hasta 2020, deberían ser utilizados, en bastante mayor medida, para financiar las medidas de protección, mitigación y adaptación medioambiental, con especial hincapié en los países vulnerables y menos desarrollados, y para financiar la investigación y el desarrollo. La sugerencia en la propuesta (apartado 3 del artículo 10) de una asignación del 20 % es insuficiente y desperdicia la oportunidad de estimular el cambio a una economía con baja intensidad de carbono. El CESE recomienda que se aumente al 50 % de los ingresos como mínimo. Se debería intentar respaldar el papel desempeñado por la silvicultura, la repoblación forestal y la prevención de la deforestación en la UE y en otros lugares en los que se ha demostrado que constituyen eficaces sumideros de carbono.

7.1.8 Las medidas en la propuesta cuyo desarrollo es actualmente objeto del procedimiento de comitología deberían ser más claras y transparentes.

7.1.9 La Comisión debería estudiar la posibilidad de aumentar —de 10 000 a 25 000 toneladas— el límite de exclusión para instalaciones pequeñas, siempre que existan medidas equivalentes y compensatorias.

7.1.10 La propuesta debería indicar de forma más clara la manera en que, una vez que se alcance un acuerdo internacional, la UE cumplirá su compromiso de seguir reduciendo las emisiones de CO₂ de un 20 % a un 30 %.

7.1.11 Para evitar un impacto negativo en el crecimiento y la contribución de los regímenes de cogeneración, los Estados miembros deberán revisar sus tarifas reguladas.

7.1.12 Respecto de las instalaciones de calefacción urbana, se deberían adoptar medidas para impedir que se desincentiven los ejemplos eficaces de esos programas.

7.1.13 Es preciso hallar una solución a las posibles dificultades que podrían surgir en aquellos Estados miembros de Europa Oriental cuyo suministro de red eléctrica procede de Rusia y no de la UE.

7.1.14 Convendría revisar periódicamente la actual propuesta de limitar la posibilidad de utilizar créditos de los regímenes de Aplicación Conjunta o del Mecanismo de Desarrollo Limpio (AC/MDL) a la existencia de un acuerdo internacional, sobre todo a la luz de las repercusiones negativas que tendría para el desarrollo de mercados internacionales de capital destinados a financiar esos programas.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

(7) De conformidad con la anterior recomendación del Comité en el documento DO C 175 de 27.7.2007, p. 47.

(8) Informe de la OMI de febrero de 2008.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020»

COM(2008) 17 final — 2008/0014 (COD)

(2009/C 27/16)

El 11 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 2008 (ponente: Sr. Morkis).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 116 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de las observaciones y recomendaciones del CESE

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de lucha contra el cambio climático, en la que se pide a los Estados miembros que compartan el esfuerzo de cumplir el compromiso de la Comunidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de fuentes no cubiertas por la Directiva 2003/87/CE (fuentes no cubiertas por el régimen para el comercio de los derechos de emisión de la UE (RCCDE)) entre 2013 y 2020.

1.2 El Comité reconoce y apoya el destacado papel de la UE en las negociaciones internacionales para alcanzar compromisos de protección del medio ambiente y del clima. A través de sus propios compromisos, la UE da ejemplo e intenta animar a otros países a que adopten medidas similares.

1.3 El Comité considera que la sociedad civil tiene un papel esencial a la hora de llevar a la práctica la Decisión y de cumplir los compromisos contraídos por los países afectados. Los Estados miembros deberían trabajar más para promover las iniciativas de la sociedad civil destinadas a contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y buscar formas de respaldar tales iniciativas:

- la sociedad civil en conjunto podría desempeñar un papel clave en la aplicación de esta Decisión. Por tanto, es preciso difundir más los requisitos de la Decisión y su forma de aplicarla en cada Estado miembro;
- también es preciso aumentar la atención que se presta a las campañas educativas para sensibilizar a la opinión pública y que comprenda la necesidad de un esfuerzo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero;
- igualmente es crucial formar a expertos y aumentar la conciencia pública en los ámbitos del ahorro energético, la protección del medio ambiente y el cambio climático.

1.4 El Comité cree que las medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero deben aplicarse de tal modo que

se proteja e incluso se potencie la competitividad económica de Europa a largo plazo. La demanda de desarrollo de las energías renovables y de productos y formas de producción eficientes desde el punto de vista energético crecerá en todo el mundo, y Europa está en buena posición para lograr una ventaja competitiva y convertirse en líder mundial en muchos de estos campos. La UE y los Estados miembros deben apoyar la investigación y el desarrollo en estos ámbitos.

1.5 Según establece el apartado 3 del artículo 3 de la Decisión propuesta, los Estados miembros podrán deducir del año siguiente una cantidad igual al 2 % de su propio límite de emisiones de gases de efecto invernadero o, si sus emisiones están por debajo del límite establecido en el apartado 2, podrán trasladar al año siguiente el exceso de reducción. Esta disposición es rígida en exceso, puesto que un período de un año no ofrece la flexibilidad necesaria para llevar a la práctica proyectos a gran escala y conseguir buenos resultados. Esto reviste una importancia particular para los Estados miembros más pequeños que apliquen proyectos de reducción de gases de efecto invernadero a gran escala.

La Comisión propone que cada Estado miembro prepare un plan para alcanzar sus objetivos nacionales. No obstante, las emisiones anuales medias de gases de efecto invernadero durante el período 2013-2020 no deberían ser superiores a las emisiones anuales medias del período 2005-2020. En opinión del Comité, deberá haber un seguimiento periódico a escala nacional y europea de la puesta en práctica de tales planes, a fin de detectar precozmente las posibles divergencias y aplicar medidas correctivas.

1.6 El Comité cree que, para aumentar la eficiencia económica global del compromiso de la Comunidad y con vistas al cumplimiento de los objetivos comunes con los menores costes, en la Decisión debería preverse que, sobre la base de acuerdos interestatales bilaterales, los Estados miembros tengan la posibilidad de transferir parte de su cuota de emisiones de gases de efecto invernadero a otro Estado miembro.

1.7 El Comité considera que, empleando instrumentos flexibles en aquellos proyectos concebidos para garantizar la aplicación conjunta del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), debe conseguirse el equilibrio entre, por una parte, las acciones de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, por otra, el sentido de la solidaridad de cara a la introducción de medidas para reducir las emisiones en los países en desarrollo. No obstante, la utilización de instrumentos flexibles sólo será apropiada cuando verdaderamente reduzcan las emisiones globales de gases de efecto invernadero: no deben fomentar la transferencia de emisiones de gases de efecto invernadero de la UE a países no pertenecientes a la UE.

1.8 El Comité respalda los compromisos contraídos y aprueba que el esfuerzo se reparta entre los Estados miembros. Cree que la opinión pública ha de estar mejor informada sobre los principios en que se apoya este esfuerzo compartido. En las disposiciones para compartir esfuerzos es preciso valorar las circunstancias concretas de cada país, los costes que supone la reducción de las emisiones y el impacto en la competitividad y el desarrollo de ese país. La Decisión para un esfuerzo compartido debe lograr que el coste sea proporcional al PIB de cada país.

1.9 El Comité solicita a la Comisión que instaure un régimen de cumplimiento en cuyo marco se prevean penalizaciones contra los Estados miembros que superen las cuotas de emisión establecidas.

2. Introducción: el documento de la Comisión

2.1 El 23 de enero de 2008 la Comisión Europea dio a conocer un paquete de propuestas para combatir el cambio climático y promover las energías renovables.

2.2 El objetivo de la propuesta de la Comisión es poner en práctica el acuerdo alcanzado en la reunión del Consejo Europeo de los días 8 y 9 de marzo de 2007, en virtud del cual la Unión Europea deberá reducir antes de 2020 sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % respecto de las de 1990 y, en la misma fecha, contar con una cuota del 20 % de energías renovables en su consumo energético.

2.3 El esfuerzo total para la reducción de gases de efecto invernadero está dividido entre los sectores incluidos en el RCCDE y los no incluidos. En el caso de las emisiones de los sectores incluidos en el RCCDE, la Comisión propone para 2020 una reducción del 21 % respecto de los valores de 2005 y una reducción de aproximadamente el 10 % respecto de los valores de 2005 para los sectores no incluidos en el RCCDE. En conjunto, estas reducciones supondrán un descenso del -14 % respecto de 2005, que equivale a un descenso del -20 % respecto de 1990.

2.4 El Consejo anunció objetivos aún más ambiciosos siempre que se alcanzara un acuerdo global y completo para el período posterior a 2012, que otros países desarrollados acep-

taran reducciones similares de las emisiones y que los países más avanzados desde el punto de vista económico realizaran una contribución adecuada, según sus respectivas responsabilidades y capacidades. Dentro de estos parámetros, la Comunidad debería aspirar a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero un 30 % antes de 2020.

2.5 La presente propuesta de Decisión determina la contribución de los Estados miembros para que la Comunidad cumpla su compromiso de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero entre 2013 y 2020 cuando tales emisiones procedan de fuentes no cubiertas por la Directiva 2003/87/CE (fuentes excluidas del RCCDE).

2.6 La propuesta de Decisión establece normas para determinar la contribución de los Estados miembros para que la Comunidad cumpla su compromiso de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero entre 2013 y 2020.

2.7 La Comisión considera, además, que los esfuerzos para reducir los gases de efecto invernadero deben repartirse entre los Estados miembros, teniendo en cuenta sus diferencias económicas y de PIB per cápita. Así pues, los Estados miembros que hoy tienen un PIB per cápita relativamente bajo pero grandes expectativas de crecimiento en el futuro deberían estar autorizados a emitir más gases de efecto invernadero en 2020 que en 2005.

2.8 A la luz de la diferenciación propuesta, la Comisión recomienda establecer ciertos límites para cada país, aunque no se exigirá a ningún Estado miembro que reduzca en 2020 sus emisiones de gases de efecto invernadero más de un 20 % menos que en 2005 ni se le permitirá aumentarlas en 2020 más de un 20 % por encima de los valores de 2005.

2.9 La Comisión estipula que todos los Estados miembros deben limitar de aquí a 2020 sus emisiones de gases de efecto invernadero de fuentes no cubiertas por la Directiva 2003/87/CE en el porcentaje que se le haya asignado en el anexo a la Decisión respecto de sus emisiones en el año 2005.

2.10 La idea de la Comisión es que las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero deben producirse todos los años entre 2013 y 2020. Sin embargo, también hay un cierto grado de flexibilidad, ya que se permite a cada Estado miembro deducir del año siguiente una cantidad igual al 2 % de su propio límite de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, si sus emisiones están por debajo del límite que le corresponde, se podrá trasladar al año siguiente el exceso de reducción.

2.11 Cada Estado miembro limitará anualmente esas emisiones de gases de efecto invernadero de manera lineal a fin de asegurar que dichas emisiones no superan el nivel máximo correspondiente a ese Estado miembro en 2020 según lo especificado en el anexo de la Decisión.

2.12 Para ofrecer más flexibilidad a los Estados miembros en el cumplimiento de sus compromisos, fomentar el desarrollo sostenible en terceros países —especialmente en los países en desarrollo— y ofrecer certidumbre a los inversores, la Comisión propone que los Estados miembros puedan seguir utilizando los créditos del MDL con el fin de contribuir a garantizar un mercado para esos créditos incluso después de 2012.

2.13 Para contribuir a garantizar ese mercado y más reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero dentro de la UE y, de ese modo, avanzar en la consecución de los objetivos comunitarios respecto de las energías renovables, la seguridad energética, la innovación y la competitividad, se propone permitir a los Estados miembros, en tanto no se alcance un acuerdo internacional sobre cambio climático, el uso anual de los créditos resultantes de los proyectos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en terceros países, con un máximo de la cantidad equivalente al 3 % de las emisiones de cada Estado miembro procedentes de fuentes no cubiertas por el RCCDE en 2005. Esta cantidad máxima equivale aproximadamente a una tercera parte del esfuerzo de reducción de cualquier Estado miembro en 2020. Deberá permitirse que cada Estado miembro transfiera la parte no utilizada de ese porcentaje a otros Estados miembros.

2.14 La Comisión cree que, una vez firmado un futuro acuerdo internacional sobre cambio climático, los Estados miembros sólo deberán aceptar créditos de reducción de emisiones de los países que hayan ratificado dicho acuerdo y previa definición de un enfoque común.

2.15 La Comisión considera asimismo que, tras firmar la Comunidad el futuro acuerdo internacional sobre cambio climático, los límites de emisiones de los Estados miembros deberán ajustarse al nuevo compromiso de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero suscrito en ese acuerdo.

2.16 En sus informes anuales presentados con arreglo al artículo 3 de la Decisión 280/2004/CE, los Estados miembros notificarán sus emisiones anuales resultantes de la aplicación del artículo 3 y la utilización de los créditos conforme al artículo 4. Los Estados miembros deberán presentar también una actualización de los progresos previstos antes del 1 de julio de 2016.

3. Observaciones generales

3.1 La iniciativa de la Comisión Europea de lucha contra el cambio climático, en la que se pide a los Estados miembros que compartan el esfuerzo de cumplir el compromiso de la Comunidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de fuentes no cubiertas por la Directiva 2003/87/CE (fuentes no cubiertas por el régimen de los derechos de emisión de la UE (RCCDE)) entre 2013 y 2020 es un eslabón importante en la cadena de decisiones tomadas para luchar contra el cambio climático.

3.2 El Comité está convencido de que esta Decisión ayudará a la Comunidad a cumplir su deber de proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático. La política comunitaria en este ámbito debe garantizar una reducción conside-

rable de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la imposición a los Estados miembros de requisitos obligatorios y unas estrictas verificaciones de su cumplimiento.

3.3 Al mismo tiempo, el Comité desea llamar la atención sobre el hecho de que la eficacia de la Decisión del Parlamento y del Consejo sobre el esfuerzo compartido para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero depende en gran medida de los otros dos componentes del paquete sobre la energía y el cambio climático: la Directiva sobre fuentes de energía renovables y la Directiva RCCDE. Esto significa que ha de tener una sinergia directa, pues toda modificación de uno influirá en los demás.

3.4 Los compromisos de la Comunidad deberán ajustarse si se alcanza un acuerdo internacional. Hay grandes esperanzas depositadas en las negociaciones iniciadas en Bali (Indonesia) en diciembre de 2007, ya que pueden ser de la máxima importancia para las acciones a escala global hasta 2020. Sería de gran ayuda concluir esas negociaciones y lograr un acuerdo para la protección del clima en la conferencia sobre el cambio climático que se celebrará en Copenhague en 2009. También se confía en avanzar en esta cuestión en la cumbre sobre el clima que deberá celebrarse antes en Poznań (Polonia).

3.5 Es muy positivo que la UE haga el papel de adalid en estas negociaciones. A través de sus propios compromisos, la UE da ejemplo e intenta animar a otros países a que tomen medidas similares. Aunque países emergentes como China, India o Brasil lógicamente no están dispuestos a reducir sus emisiones, sí pueden controlar el aumento relacionado con el crecimiento económico. El CESE anima a la Comisión a que haga cuanto esté en su mano para lograr un acuerdo internacional (posterior a Kioto) que comprometa a los países desarrollados a que reduzcan en un 30 % sus emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2020 en comparación con los valores de 1990. Ello estaría en línea con las previsiones del cuarto informe del IPCC, que calcula que se necesita una reducción del 25-40 % respecto de 1990 antes de 2020 para limitar el calentamiento global a 2° C más que antes de la era industrial. En caso de que pueda alcanzarse este acuerdo internacional, será, por supuesto, necesario reexaminar tanto esta como las demás propuestas del paquete de la Comisión sobre energía y cambio climático, a fin de adecuar sus objetivos a la meta más estricta. Por ello, es importante que todos los interesados reconozcan que los objetivos actualmente propuestos para 2020 representan solamente el primer paso y que serán necesarios en su momento objetivos más estrictos, posiblemente a partir de 2020 y, sin duda, en años posteriores, y que planifiquen a partir de esta base.

3.6 El Comité considera que las medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero deberían aplicarse de manera que protejan e incluso potencien la competitividad económica de Europa a largo plazo. El desarrollo de energías renovables y de productos y modos de producción eficientes desde el punto de vista energético tendrá una demanda cada vez mayor en el mundo, y Europa está bien situada para lograr una ventaja competitiva al ser líder mundial en muchos de estos

ámbitos. Este desarrollo debe recibir de la UE y de los Estados miembros apoyo para I+D. Igualmente es crucial formar a expertos y aumentar la concienciación pública en los ámbitos del ahorro energético, la protección del medio ambiente y el cambio climático.

3.7 La sociedad civil tiene un papel esencial a la hora de llevar a la práctica la Decisión y de cumplir los compromisos contraídos por los países afectados. Los Estados miembros deberían trabajar más para promover las iniciativas de la Comunidad concebidas para contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y buscar formas de respaldar tales iniciativas:

- La sociedad civil en conjunto podría tener un papel clave en la aplicación de esta Decisión. Por tanto, es preciso difundir más los requisitos de la Decisión y su forma de aplicarla en cada Estado miembro.
- También es preciso aumentar la atención que se presta a las campañas educativas para sensibilizar a la opinión pública y que comprenda la necesidad de un esfuerzo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Igualmente es crucial formar a expertos y aumentar la concienciación pública en los ámbitos del ahorro energético, la protección del medio ambiente y el cambio climático.

4. Observaciones específicas

4.1 El Comité considera que, empleando instrumentos flexibles en aquellos proyectos concebidos para garantizar la aplicación conjunta del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), debe conseguirse el equilibrio entre, por una parte, las acciones de la UE para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y, por otra, el sentido de la solidaridad de cara a la introducción de medidas para reducir las emisiones en los países en desarrollo. No obstante, la utilización de instrumentos flexibles sólo será apropiada cuando verdaderamente reduzcan las emisiones globales de gases de efecto invernadero: no deben fomentar la transferencia de emisiones de gases de efecto invernadero de la UE a países no pertenecientes a la UE.

4.2 La Comisión propone que los Estados miembros puedan seguir utilizando los créditos del MDL con el fin de contribuir a garantizar un mercado para esos créditos incluso después de 2012. El Comité expresa su inquietud ante la calidad de las reducciones certificadas de emisiones (RCE) resultantes del MDL y propone que, si los Estados que inviertan (en proyectos iniciados antes de 2013) van a seguir beneficiándose del MDL, se revise la referencia y se compruebe para determinar si el proyecto continúa siendo adicional. En el caso de proyectos de MDL nuevos que esté previsto incluir en la contribución de un Estado miembro al esfuerzo compartido para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sólo deberán contemplarse aquellos proyectos que utilicen la mejor técnica existente como referencia.

4.3 La Comisión menciona sólo el principio general de que los países con un PIB per cápita elevado deben asumir el compromiso de una mayor reducción, mientras que los países

con un PIB per cápita más bajo no tendrán tantas restricciones. Sin embargo, es muy posible que incluso si tienen un PIB per cápita similar, en términos relativos, distintos países precisen esfuerzos distintos para conseguir los mismos resultados en la reducción de sus emisiones. En las disposiciones para compartir esfuerzos es preciso valorar las circunstancias concretas de cada país, los costes que supone la reducción de las emisiones y el impacto en la competitividad y el desarrollo de ese país. La Decisión para un esfuerzo compartido debe lograr que el coste sea proporcional al PIB de cada país.

4.4 El Comité señala, además, una flagrante incoherencia en el texto de la Decisión. La Comisión propone 2005 como año de referencia para evaluar los esfuerzos de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, y 2020 como final del período. Según el subapartado segundo del artículo 3, cada Estado miembro limitará anualmente sus emisiones de gases de efecto invernadero de manera lineal. Al mismo tiempo, según el subapartado primero de este mismo artículo, cada Estado miembro garantizará que en 2013 sus emisiones totales de gases de efecto invernadero no reguladas por la Directiva 2003/87/CE no rebasen sus emisiones medias anuales de gases de efecto invernadero procedentes de esas mismas fuentes durante los años 2008, 2009 y 2010, notificadas y comprobadas con arreglo a la Directiva 2003/87/CE y a la Decisión 280/2004/CE. Esto significa que 2008, 2009 y 2010 serán años de referencia para evaluar la situación en 2013.

4.5 Según establece el apartado 3 del artículo 3 de la Decisión propuesta, los Estados miembros podrán deducir del año siguiente una cantidad igual al 2 % de su propio límite de emisiones de gases de efecto invernadero o, si sus emisiones están por debajo del límite establecido en el apartado 2, podrán trasladar al año siguiente el exceso de reducción. Esta disposición es rígida en exceso, puesto que un período de un año no ofrece la flexibilidad necesaria para llevar a la práctica proyectos a gran escala y conseguir buenos resultados. Esto reviste una importancia particular para los Estados miembros más pequeños que apliquen proyectos de reducción de gases de efecto invernadero a gran escala.

La Comisión propone que cada Estado miembro elabore un plan para alcanzar su objetivo nacional. No obstante, las emisiones anuales medias de gases de efecto invernadero durante el período 2013-2020 no deberían ser superiores a las emisiones anuales medias del período 2005-2020. El Comité considera importante que la aplicación de estos planes sea objeto de un seguimiento periódico a nivel nacional y europeo, para que cualquier divergencia pueda identificarse a tiempo y sea posible adoptar medidas correctoras.

4.6 El Comité cree que, para aumentar la eficiencia económica global del compromiso de la Comunidad y con vistas al cumplimiento de los objetivos comunes con los menores costes, en la Decisión debería preverse que, sobre la base de acuerdos interestatales bilaterales, los Estados miembros tengan la posibilidad de transferir parte de su cuota de emisiones de gases de efecto invernadero a otro Estado miembro.

4.7 El Comité solicita a la Comisión que instituya un régimen de cumplimiento, en cuyo marco se prevean penalizaciones contra los Estados miembros que superen las cuotas de emisiones establecidas.

4.8 Por otra parte, por lo que se refiere a la distribución geográfica equitativa de los proyectos, el punto c del apartado 1 del artículo 4 no es suficientemente concreto en cuanto a la aplicación de medidas sobre la compra de créditos.

4.9 Para aplicar esta Decisión, la Comisión debería facilitar a los Estados miembros orientaciones para la actuación, instrumentos y otras medidas. Un buen primer paso sería elaborar una guía con ejemplos de algunos éxitos ya conseguidos en la UE.

4.10 Para alcanzar el objetivo de esta Decisión, el Comité recomienda a los Estados miembros utilizar los Fondos Estructurales y de Cohesión para proyectos que no produzcan o incluso reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero.

4.11 Ya que para las instalaciones incluidas en el RCCDE está prevista en el próximo período de asignación 2013-2020 una subasta de los certificados de derechos de emisión, se obtendrán así los fondos necesarios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en sectores no incluidos en el RCCDE. Una parte de los fondos obtenidos de ese modo deberían destinarse a aquellos sectores económicos que estén esforzándose por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El resto debería consignarse a un fondo de solidaridad para países en desarrollo y adjudicarse a proyectos de adaptación al cambio climático en esos países.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE, y las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y el Reglamento (CE) n° 1013/2006»

COM(2008) 18 final — 2008/0015 (COD)

(2009/C 27/17)

El 8 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican las Directivas del Consejo 85/337/CEE y 96/61/CE, y las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE y el Reglamento (CE) n° 1013/2006.».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 2008 (ponente: **Sr. WOLF**).

En su 446° Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

Contenido:

1. Síntesis y conclusiones
2. Introducción
3. Propuesta de la Comisión
4. Observaciones generales
5. Observaciones particulares

1. Síntesis y conclusiones

1.1 La captura y almacenamiento a largo plazo del dióxido de carbono (CO₂) emitido en la utilización (por combustión) de fuentes de energía fósil (CAC) constituiría una contribución

esencial a la protección del clima. En consecuencia, es conveniente intentar desarrollar con rapidez esta técnica a fin de que pueda utilizarse lo antes posible.

1.2 El Comité acoge favorablemente la propuesta de Directiva de la Comisión en tanto que condición necesaria para el desarrollo y utilización de la CAC, y respalda ampliamente su contenido.

1.3 La presente Directiva aborda los aspectos esenciales de esta técnica y propone normas al respecto, en particular sobre la seguridad de las personas y el medio ambiente, así como sobre las responsabilidades derivadas. Con ello refuerza también la aceptación por parte de los ciudadanos y tiene en cuenta sus preocupaciones en materia de seguridad.

1.4 El desarrollo del conjunto de la cadena de valor de la CAC, que incluye la captura, el transporte y el almacenamiento del CO₂, apenas da sus primeros pasos, se encuentra aún en una fase exploratoria. Las disposiciones reglamentarias de la presente Directiva deben tener en cuenta este extremo y algunos puntos deberán adaptarse en consecuencia.

1.5 Asimismo, a fin de permitir una aplicación rápida de los proyectos iniciales, algunos puntos de la Directiva deberían modificarse a fin de que resulten más fáciles de gestionar tanto para las autoridades públicas nacionales como para las empresas dispuestas a invertir, y para ofrecer a éstas seguridad de planificación e incentivos para emprender iniciativas. Estos puntos incluyen, entre otros, aspectos referentes a la responsabilidad, la naturaleza y el alcance de las inversiones financieras en materia de seguridad.

2. Introducción

2.1 A raíz de las decisiones del Consejo de marzo de 2007 sobre la protección del clima y la seguridad del abastecimiento energético, la Comisión propuso una serie de medidas, en forma de documentos separados, para cumplir los objetivos formulados en las decisiones del Consejo. El núcleo central de estas medidas es la eficiencia energética, el desarrollo de fuentes de energía renovables, así como el desarrollo y la utilización de tecnologías innovadoras en estos ámbitos. Sobre cada uno de estos temas el Comité ha elaborado dictámenes específicos ⁽¹⁾.

2.2 En este contexto, los métodos que posibilitan una reducción sostenible de los gases de efecto invernadero emitidos por la utilización de fuentes de energía a base de combustibles fósiles también desempeñan un papel importante. Este es el objeto del presente dictamen, que trata de la propuesta de Directiva de la Comisión relativa al almacenamiento geológico del dióxido de carbono (CO₂).

2.3 El dictamen se completará con otro dictamen del Comité, dedicado a otra técnica similar, sobre la Comunicación de la Comisión ⁽²⁾ «Apoyar la demostración temprana de la producción sostenible de electricidad a partir de combustibles fósiles».

3. La propuesta de la Comisión

3.1 Habida cuenta de: (i) la creciente demanda de energía a nivel internacional, que con toda probabilidad será satisfecha principalmente gracias a los combustibles fósiles, y (ii) el objetivo de reducir en un 50 % de aquí a 2050 las emisiones de CO₂ a escala mundial, y en un 60-80 % en los países industrializados, la Comisión considera indispensable explotar todas las opciones posibles de reducción del nivel de emisiones. En este contexto adquiere una importancia esencial la captación y el almacenamiento del CO₂ (CAC) ⁽³⁾.

3.2 A raíz de la solicitud del Consejo Europeo de marzo de 2007, la presente propuesta de la Comisión pretende dar

respuesta al objetivo de elaborar el marco técnico, económico y reglamentario necesario para garantizar la promoción de técnicas de CAC respetuosas del medio ambiente. Se orienta en particular a establecer el marco reglamentario, apoyado en el fundamento jurídico del apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE. La propuesta prevé una simplificación de la legislación y de los procedimientos administrativos aplicados por las autoridades públicas (de la UE o nacionales).

3.3 Se tienen en cuenta las disposiciones ya existentes, como las Directivas 96/61/CE, 85/337/CEE, 2004/35/CE y 2003/87/CE, y en caso necesario se adaptan.

3.4 Contenido concreto de la propuesta de la Comisión:

3.4.1 En el capítulo 1 se establecen el objetivo y el ámbito de aplicación, y se incluyen también las definiciones.

3.4.2 El capítulo 2 incluye la selección de los emplazamientos y los permisos de exploración. Corresponde a los Estados miembros determinar las zonas destinadas al almacenamiento, así como las normas de concesión de los permisos de exploración.

3.4.3 El capítulo 3 está dedicado a los permisos de almacenamiento y a sus diversas condiciones, así como a las competencias de la Comisión de la UE en la materia. Cabe destacar la evaluación del impacto ambiental, que incluye el análisis de los efectos y la consulta pública.

3.4.4 El capítulo 4 incluye la explotación, el cierre y las obligaciones tras el cierre de los emplazamientos, así como los criterios de aceptación de CO₂, los requisitos de control y de notificación, las inspecciones, las medidas necesarias en caso de irregularidades o de fugas, y la constitución de una garantía financiera.

3.4.5 El capítulo 5 contiene las disposiciones relativas al transporte y al almacenamiento.

3.4.6 El capítulo 6 está dedicado a las disposiciones generales sobre la autoridad competente, la cooperación transfronteriza, las sanciones, la notificación a la Comisión Europea, las modificaciones y los procedimientos de comitología aplicables.

3.4.7 El capítulo 7 recapitula las modificaciones que deben efectuarse en otros actos legislativos, incluidas las adaptaciones necesarias de la normativa sobre el agua y a los residuos. También se definen las condiciones suplementarias para la autorización de nuevas centrales.

3.4.8 El anexo I presenta los criterios detallados para la caracterización de los emplazamientos y la evaluación de los riesgos previstos en el artículo 4. El anexo II define los criterios concretos para el seguimiento. La Comisión Europea puede modificar los anexos, pero el Parlamento Europeo tiene en ese caso derecho de codecisión.

⁽¹⁾ CESE 1201/2008, CESE 1202/2008, CESE 1203/2008 de 9.7.2008, no publicado aún en el DO.

⁽²⁾ COM(2008) 13 final.

⁽³⁾ CAC: Captura y almacenamiento de dióxido de carbono (Carbon Capture and Storage, CSC en inglés). En TEN/340 — CESE 562/2008 se propone utilizar las siglas CATC (Captura, almacenamiento y transporte de dióxido de carbono). En el presente dictamen se utilizarán las siglas CAC.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité ha señalado ya en diversas ocasiones ⁽⁴⁾ que disponer de energía asequible es una condición vital e irrenunciable para la sociedad moderna y constituye la condición previa de todos los servicios de base. A este respecto reviste especial importancia el desarrollo de tecnologías innovadoras ⁽⁵⁾.

4.2 Por tanto, el Comité acoge favorablemente la propuesta de Directiva de la Comisión en tanto que condición necesaria para el desarrollo y la utilización de la CAC, y respalda ampliamente su contenido.

4.3 A este respecto, el Comité ha señalado anteriormente ⁽⁶⁾ que los combustibles fósiles como el carbón, el gas natural y el petróleo constituyen actualmente la espina dorsal del abastecimiento energético europeo y mundial ⁽⁷⁾, y que su importancia quizás no disminuirá en las próximas décadas.

4.4 Esto no está en contradicción con el objetivo declarado de aumentar significativamente el porcentaje de energías renovables. En efecto, incluso teniendo en cuenta que de aquí a 2020 el objetivo es utilizar en un 20 % como mínimo las energías renovables en la UE ⁽⁸⁾, para garantizar la cobertura del 80 % restante (y del 50 % restante a partir de 2050) durante bastantes décadas seguirá siendo necesario utilizar en grado considerable la energía procedente de otras fuentes.

4.5 Hasta ahora entre las distintas fuentes de energía renovables, sólo es posible utilizar la energía hidráulica y la biomasa ⁽⁹⁾, para producir electricidad adaptada al nivel de la demanda, en tanto que la disponibilidad de las energías eólica y solar se ve limitada a causa de su dependencia de las condiciones climáticas. Es preciso dedicar más esfuerzos a continuar su desarrollo y utilización, para lo cual es necesario desarrollar posibilidades de almacenamiento adecuadas y económicamente ventajosas. No obstante, estos aspectos son objeto de dictámenes separados del Comité.

4.6 De lo anterior se sigue que, para garantizar la seguridad del abastecimiento básico, como complemento o en sustitución de la energía nuclear ⁽¹⁰⁾, sigue siendo indispensable disponer de un gran número de centrales eléctricas a base de combustibles fósiles. Además, para compensar las fluctuaciones de la producción de energía eólica, también será necesario un número cada vez mayor de centrales eléctricas que puedan adaptarse con la suficiente rapidez, con el fin de que haya disponible —en positivo o en negativo— una cantidad suficiente de reservas.

⁽⁴⁾ Véase, por ejemplo DO C 162 de 25.6.2008, p. 72.

⁽⁵⁾ Véase CESE 1199/2008 de 9.7.2008, no publicado aún en el DO.

⁽⁶⁾ Por ejemplo, CESE 6437/2005 y, más recientemente, CESE 1246/2007, no publicado aún en el DO.

⁽⁷⁾ En principio, está previsto utilizar principalmente la CAC para la producción de electricidad a partir de combustibles fósiles. En la UE se produce cerca del 30 % de la energía eléctrica a base de energía nuclear, que prácticamente no produce emisiones de CO₂.

⁽⁸⁾ Decisión del Consejo de marzo de 2007.

⁽⁹⁾ La biomasa puede tener una influencia positiva en el conjunto de las emisiones de CO₂ si (y solamente si) el gasto de energía en los procesos de producción, transporte y transformación no supera el rendimiento energético previsto. Si se instalan equipos de CAC en centrales que funcionan a base de biomasa, el artículo 24 a) de la Directiva sobre el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero prevé la posibilidad de subvencionar dichas centrales.

⁽¹⁰⁾ En los Estados miembros que han decidido no producir o dejar de producir más energía nuclear.

4.7 Para la producción de energía destinada a las puntas de consumo y a las reservas se recurre fundamentalmente a centrales de gas e hidroeléctricas dotadas de bombeo. El potencial de desarrollo de este tipo de centrales, no obstante, está limitado, dado que los emplazamientos geográficos adecuados ya están en gran medida utilizados.

4.8 El abastecimiento de base y a medio plazo recae principalmente, además de las centrales nucleares, en las centrales de carbón. Dado que algunos Estados miembros han renunciado a utilizar la energía nuclear, la utilización de carbón para producir electricidad ha adquirido una importancia aún mayor.

4.9 Así pues, la cuestión radica en limitar en la medida de lo posible las emisiones de CO₂ aun utilizando carbón. A este respecto se abren dos grandes vías de desarrollo, que tienen distinto grado de desarrollo tecnológico y distintos efectos: por una parte, centrales eléctricas dotadas de eficiencia aún mayor y, por otra parte, centrales equipadas con CAC ⁽¹¹⁾, en las que la mayoría del CO₂ producido no llega a la atmósfera, pero en las hay que contar con una pérdida importante, pero inevitable, de eficiencia para cubrir el gasto energético suplementario que entraña el sistema. Además, es preciso seguir desarrollando técnicas para capturar el CO₂ emitido en los procesos de producción industrial.

4.10 El desarrollo de la CAC, que incluye la captación, el transporte y el almacenamiento del CO₂, se encuentra en una fase inicial, en ocasiones aún exploratoria. En cambio, el rendimiento de las técnicas convencionales de producción de energía, pese a que aumenta progresivamente, poco a poco también alcanza ya el límite de lo físicamente posible. Considerando la urgente necesidad de sustituir la capacidad de producción de las centrales en las próximas décadas, el Comité recomienda adoptar un enfoque pragmático, en el que las dos tecnologías puedan desarrollarse en paralelo. Así como el desarrollo de una capacidad de rendimiento cada vez mayor puede orientarse en función del mercado, las tecnologías de CAC (tanto para las centrales como para las infraestructuras) aún necesitan apoyo suplementario durante la fase de demostración y comercialización.

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

⁽¹¹⁾ Véase también CESE 1246/2007, no publicado aún en el DO.

4.12 El CO₂ sólo puede almacenarse en formaciones geológicas adecuadas y seguras. En el estado actual de la investigación, los emplazamientos que se consideran primordialmente son los acuíferos salinos profundos, y los yacimientos agotados de petróleo o de gas; las minas de carbón abandonadas parecen menos adecuadas. Para evitar las fugas, es importante disponer de terrenos de recubrimiento intactos de gran superficie (con los menores canales posibles de conexión con la superficie).

4.13 Cuando el emplazamiento de almacenamiento se selecciona según las normas de la Directiva y la gestión está a cargo de profesionales, se puede asegurar que los riesgos inherentes al almacenamiento son muy escasos. Así, si la formación de almacenamiento es adecuada, es casi imposible que se produzca una «liberación» súbita de grandes cantidades de CO₂ en la atmósfera ⁽¹²⁾. Del mismo modo, cabe excluir por completo el riesgo inducido por un movimiento sísmico, ya que la presión de almacenamiento debe escogerse de modo que no pueda romper la roca y el terreno de recubrimiento del almacenamiento ⁽¹³⁾, que deben permanecer intactos para el uso al que están destinados.

4.14 Para la aceptación social y política de este método, la cuestión del almacenamiento seguro y a largo plazo del CO₂ es crucial.

4.15 El Comité considera, pues, de suma importancia que tanto la Comisión como los Estados miembros informen plenamente a los ciudadanos de todos los aspectos de esta nueva técnica, y que los ciudadanos sean partícipes de la toma de decisiones en un proceso de diálogo transparente. Para ello deberán facilitarse los procedimientos adecuados.

4.16 El CESE desea proponer al final de este capítulo otra medida preventiva. Su objeto es la posibilidad de que surjan necesidades de CO₂ en un futuro lejano, ya sea para un uso actualmente no previsible como sustancia química fundamental, o bien como variable en el marco de los ciclos climáticos «naturales» de larga duración ⁽¹⁴⁾. Por esta razón, el CESE recomienda, como medida preventiva suplementaria para garantizar la sostenibilidad, que se lleve a cabo un almacenamiento seguro de CO₂, pero que a la vez se tenga en cuenta —en el marco de los planes de cierre—, la posibilidad de una reemisión controlada, al menos parcialmente, o que se prevea la existencia de documentación sobre las posibilidades técnicas de una reemisión potencial desde los complejos de almacenamiento específicos. Por supuesto, debe darse prioridad a la máxima seguridad y estanqueidad posible de los almacenamientos.

⁽¹²⁾ Y si eso sucediera, sólo habría riesgos para las personas que viven en las inmediaciones, ya que el CO₂, contrariamente al CO, no es tóxico, y la concentración de CO₂ en la atmósfera no es potencialmente peligrosa para la vida humana a no ser que supere una concentración de más del 8 % (el porcentaje medio de CO₂ en el aire es actualmente de cerca de 380 ppm (ppm: parte por millones)).

⁽¹³⁾ Al contrario de lo que ocurre en la utilización de la geotermia.

⁽¹⁴⁾ Las muestras de prospecciones en el hielo proporcionan información sobre la evolución general del clima en los últimos 600 000 años. De ellas se deduce que, en el pasado, los períodos calientes y fríos alternaban en intervalos regulares de unos 100 000 años, mostrando una curva de temperaturas en forma de dientes de sierra, con las consiguientes variaciones en la concentración de CO₂ en la atmósfera. Dado que desde hace tiempo nos hallamos en un periodo de calor —con temperaturas en lo alto de la curva— que ya dura más de 100 000 años, en un futuro no muy lejano sería concebible que se produjera una reducción paulatina de la temperatura mundial y de la concentración de CO₂, en caso de que la actual emisión antropogénica de gases de efecto invernadero no produjera precisamente el efecto contrario.

4.17 En conjunto, el Comité apoya la propuesta de Directiva de la Comisión y se pronuncia sobre alguno de sus pormenores en el siguiente capítulo.

5. Observaciones particulares

5.1 La propuesta de Directiva contiene las disposiciones reglamentarias fundamentales necesarias para que los titulares de las instalaciones de CAC dispongan del marco legal que se requiere; no obstante, en algunos puntos los requisitos necesarios parecen ir más allá de lo indispensable.

5.2 Por otro lado, en algunos puntos todavía sería preciso aportar alguna clarificación a fin de permitir su aplicación y garantizar la seguridad jurídica.

5.3 De conformidad con la propuesta de la Comisión, el CO₂ capturado y almacenado se acreditará en el régimen de comercio de los derechos de emisión como CO₂ «no emitido» y, por lo tanto, no deberá entregarse ningún derecho de emisión de CO₂ (considerando 23, en el que se hace referencia a la Directiva 2003/87/CE). Por lo tanto, esta disposición abre la puerta —aunque ello siga siendo insuficiente en la fase de demostración— a un incentivo basado en el mercado para la inversión en instalaciones de CAC.

5.3.1 Por ello, el Comité valora positivamente la integración propuesta en el régimen de comercio de derechos de emisión, ya que un enfoque basado en el mercado es preferible claramente a la obligación de utilizar CAC, sobre todo teniendo en cuenta que en la fase actual de desarrollo de la tecnología de CAC, la imposición de una obligación sería prematura.

5.3.2 Por el contrario, es acertado que se obligue a las nuevas centrales eléctricas a que dispongan de suficiente espacio en sus locales para la instalación del equipo necesario para captar y comprimir CO₂ (artículo 32, modificación del artículo 9a) de la Directiva 2001/80/CE). No obstante, estas medidas —que son esencialmente factores de aumento de los costes— deberán combinarse con los correspondientes incentivos ⁽¹⁵⁾ en el marco de una economía de mercado (por ejemplo, derechos de emisión de CO₂ a un precio más favorable o utilización de una parte de los ingresos obtenidos en las subastas del régimen europeo de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para la CAC).

5.4 Con el fin de evitar limitar inútilmente las posibilidades de almacenamiento, la prohibición formulada en el apartado 3 del artículo 2 de la propuesta de la Comisión debería referirse no al «almacenamiento en formaciones geológicas» sino a los «emplazamientos de almacenamiento». Y ello porque las formaciones geológicas, con arreglo a la definición que figura en el apartado 4 del artículo 3, pueden fácilmente extenderse más allá del ámbito definido en el apartado 1 del artículo 2, mientras que en cambio la extensión de un emplazamiento de almacenamiento es claramente más limitada. Otras opciones de almacenamiento suplementarias podrían permitirse mediante una cláusula de habilitación que incluyera la posibilidad de celebrar acuerdos contractuales con terceros países.

⁽¹⁵⁾ A este respecto véanse también las recomendaciones generales del punto 3.3 del documento DO C 162 de 25.6.2008, p. 72.

5.5 La definición de «emplazamiento de almacenamiento», de conformidad con el apartado 3 del artículo 3, debería referirse únicamente a la «parte» de la «formación geológica específica utilizada para el almacenamiento geológico de CO₂». (Una formación geológica puede tener una extensión —si se efectúa una proyección en superficie— de hasta millones de km², por lo que sólo una parte de la misma podría ser considerada como «emplazamiento de almacenamiento»). En efecto, es completamente posible, e incluso probable, que en una misma formación geológica existan varios emplazamientos de almacenamiento y puedan crearse otros nuevos en el futuro.

5.6 De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 4 de la propuesta de la Comisión, «los Estados miembros mantienen el derecho de decidir las zonas en las que podrán situarse los emplazamientos de almacenamiento». En este punto debería clarificarse que de hecho también los Estados miembros serán quienes decidirán en principio las zonas adecuadas para el almacenamiento del CO₂, siempre que no haya razones de peso que se opongan a ello.

5.7 El Comité se congratula de que la legislación propuesta exija un nivel máximo de seguridad. Este es necesario tanto para la protección de los seres humanos, el medio ambiente y el clima ⁽¹⁶⁾ como para garantizar la integridad del comercio de los derechos de emisión.

5.7.1 La utilización de sistemas de vigilancia adaptados y que reflejen el estado actual de la técnica deberá garantizar esta seguridad. Esta circunstancia deberá tenerse debidamente en cuenta cuando los Estados miembros concedan los correspondientes permisos ⁽¹⁷⁾.

5.7.2 Los sistemas de vigilancia requieren, y deben también garantizar, que los procesos de almacenamiento se comprendan y se modelicen de la mejor manera posible. (Las mediciones efectuadas en la superficie o en puntos cercanos a la superficie no aportan datos suficientes para este propósito). Por este motivo, los modelos utilizados deberían incluir —o ser certificados en la medida de lo posible— mediante dos sistemas de modelización o de simulación independientes.

5.7.3 Como definición de «fuga» debería incluirse el texto siguiente: «escape de CO₂ del complejo de almacenamiento que pueda comprobarse mediante sistemas de vigilancia que reflejen el estado actual de la técnica». En efecto, ni existe una estancidad absoluta (es decir, del 100 %), ni podría demostrarse su existencia puesto que de manera natural el suelo libera CO₂. Además, ello no es necesario ni por razones técnicas de seguridad, ni por consideraciones relacionadas con la protección del clima ⁽¹⁸⁾. La consecuencia que se derivaría de esta definición — que incluye una referencia al estado actual más avanzado de la técnica— sería que el estado de los sistemas de vigilancia, también por el propio desarrollo de la CAC, debería perfeccionarse constantemente y contribuiría de manera activa a un aumento constante de la seguridad.

⁽¹⁶⁾ A menudo también se exige para «la salud, la seguridad y el medio ambiente» (en inglés «Health, Security, Environment» — HSE).

⁽¹⁷⁾ Véase también al respecto el apartado 2 del artículo 13 de la propuesta de Directiva y el anexo II:

⁽¹⁸⁾ En su defecto, deberá demostrarse que se poseen derechos de emisión del régimen europeo de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

5.7.4 En caso de que posteriormente durante el funcionamiento rutinario hubiera que considerar la posibilidad de definir límites de fuga permitidos, podría elegirse una cota de la que no se derivara ningún efecto importante para la seguridad ni para el medio ambiente, y que por lo tanto no tuviera consecuencias sobre los derechos de emisión, es decir, por ejemplo, una fuga de 0,1 %/100a.

5.8 La duración de los permisos de exploración propuesta por la Comisión en el apartado 3 del artículo 5 es demasiado corta. Las experiencias ponen de manifiesto que incluso si todo discurre de manera óptima, se necesitan al menos cuatro años para ejecutar el programa de trabajo de una exploración. Ahora bien, una exploración no debería nunca paralizarse por el motivo exclusivo de que hayan expirado los plazos previstos, incluida la renovación, incluso aunque sólo falten algunos datos. De ahí que sea necesario prever una normativa flexible que tenga en cuenta las especificidades del terreno, pero que al mismo tiempo exija del titular un proceder orientado a la obtención de resultados en su programa de exploración a fin de evitar el bloqueo de posibles emplazamientos de almacenamiento por el retraso en las exploraciones.

5.9 La exploración de un posible emplazamiento de almacenamiento requiere conocimientos técnicos, personal cualificado, tiempo y dinero, y el éxito nunca está garantizado. Por ello, se eliminaría un incentivo decisivo para la exploración si este compromiso de las empresas no estuviera vinculado a una opción preferencial para utilizar los emplazamientos de almacenamiento. Por ello, la norma propuesta por la Comisión en el apartado 4 del artículo 5 debería ser completada con la concesión de un derecho de acceso prioritario al almacenamiento (por ejemplo, con una frase como la que ya se ha debatido): «Transcurrido este periodo, el permiso de exploración de emplazamientos de almacenamiento de CO₂ se convertirá en un permiso de almacenamiento de CO₂ o será cedido en favor de toda la superficie cubierta».

5.10 Es acertado prever un plan de medidas correctoras. No obstante, este plan de medidas correctoras (apartado 6 del artículo 9 y apartado 1 del artículo 16) debería basarse en la definición de «fuga», que debería modificarse (apartado 5 del artículo 3).

5.11 Los artículos 6 a 9 propuestos por la Comisión regulan la solicitud de los permisos de almacenamiento, así como las condiciones y el contenido de estos permisos. De ellos se deduce claramente que en una misma formación geológica pueden operar varios titulares.

5.11.1 El Comité se congratula en principio de que no existan discriminaciones en cuanto al acceso. No obstante, pueden plantearse cuestiones complejas en cuanto a la delimitación de responsabilidades en caso de fugas y la transferencia de esta responsabilidad al Estado.

5.11.2 Por esta razón, la norma debería ser que en un complejo de almacenamiento, sólo pueda obtener un permiso un único titular de almacenamiento. Ello permitiría garantizar una delimitación clara de las responsabilidades. El artículo 20 también garantizaría un acceso al almacenamiento no discriminatorio.

5.12 De conformidad con la propuesta de la Comisión, antes de la concesión definitiva del permiso, la autoridad nacional deberá informar a la Comisión (artículos 10 y 18) y, a continuación, esperar a que emita su dictamen durante un período máximo de seis meses. Este dictamen de la Comisión deberá ser tenido en cuenta cuando se adopte la decisión sobre la concesión del permiso, y justificar cualquier discrepancia respecto del dictamen de la Comisión.

5.12.1 La norma propuesta daría lugar a retrasos y aumentaría considerablemente las cargas administrativas. Además, estaría en contradicción con el principio de subsidiariedad.

5.12.2 Por ello, el Comité recomienda modificar esta disposición de la Directiva para garantizar, por un lado, un grado de coherencia suficiente en los procedimientos de los Estados miembros, pero también que no se produzcan retrasos evitables y se respete adecuadamente el principio de subsidiariedad. A este respecto, una posibilidad sería que el procedimiento de concesión del permiso se limitara a incluir una obligación por parte de las autoridades nacionales de informar a la Comisión. En caso de incumplimiento de esta disposición, la Comisión podría recurrir al procedimiento de infracción previsto en el artículo 226 del Tratado CE, instrumento que ha demostrado su validez. Por consiguiente, el artículo 10 debería redactarse de la siguiente manera: «La autoridad nacional competente notificará a la Comisión para comprobación su decisión de conceder un permiso de almacenamiento».

5.13 El Comité considera que las autoridades nacionales necesitan disponer de instrumentos eficaces, así como realizar controles regulares, a fin de garantizar en cualquier momento la seguridad de los emplazamientos de almacenamiento. Sin embargo el Comité duda de que la propuesta de la Comisión de proceder a una revisión suplementaria del permiso de almacenamiento en el plazo de cinco años contribuya a lograr este objetivo. En efecto, esto no aportaría ninguna ventaja adicional en materia de seguridad, sino que supondría trámites administrativos suplementarios para todas las partes interesadas.

5.14 En el artículo 18 de la propuesta de la Comisión se establecen requisitos estrictos relativos a la transferencia de responsabilidad del emplazamiento de almacenamiento al Estado miembro respectivo. El Comité los considera apropiados y respalda esta medida.

5.14.1 No obstante, el apartado 1 del artículo 18 exige que todas las pruebas disponibles indiquen que todo el CO₂ almacenado permanecerá «confinado indefinidamente». Sin embargo, la estanqueidad absoluta es imposible y, por consiguiente, ésta no debería exigirse. Por esta razón, el Comité se remite también a las afirmaciones formuladas en los puntos 5.7.3 y 5.7.4.

5.14.2 Para que no surjan obstáculos insalvables para la transferencia de responsabilidad, este pasaje debería redactarse de la siguiente manera: «(...) que por un periodo de tiempo definido ⁽¹⁹⁾ no quepa esperar fugas». (En este contexto se presupone la definición que figura en el punto 5.7.3).

5.15 De conformidad con la propuesta de la Comisión, es necesario que las empresas que exploren un emplazamiento de almacenamiento o asuman la explotación de un almacenamiento, constituyan una garantía financiera (artículo 19). El Comité suscribe esta propuesta y valora positivamente que la modalidad que adopte esta garantía se deje a la discreción de los Estados miembros.

5.15.1 No obstante el Comité considera que no es apropiado disponer que esta garantía tenga que estar constituida desde antes mismo de la presentación de la solicitud de permiso. Sería más adecuado que la garantía financiera se orientara básicamente en función de las necesidades de seguridad caso por caso y del desarrollo del proyecto. De otra forma, se reducirían los incentivos financieros —que ya resultan insuficientes— para que las empresas inviertan en esta nueva técnica.

5.15.2 En el caso de una fuga que tenga consecuencias sobre el clima, es necesario prever la adquisición a posteriori de derechos de emisión. No es probable que se produzca una fuga de este tipo una vez que se hayan llevado a cabo los análisis exhaustivos previos a la concesión de un permiso de almacenamiento. Por ello, si se diera tal caso, la prueba de que se dispone de un activo inmovilizado, al que también puede recurrirse en caso de insolvencia del titular del permiso de almacenamiento, constituye una seguridad financiera suficiente. Unos requisitos que fueran todavía más allá supondrían un obstáculo indebido para la capacidad de inversión de las empresas, dada la escasa probabilidad de que se produzca un caso de este tipo.

5.16 Los trabajos para la caracterización y la evaluación de los emplazamientos de almacenamiento contemplados en el anexo I están relacionados en parte con los ámbitos de la investigación y el desarrollo. Para que esta operación pueda desarrollarse de manera viable, también debería hacerse mención en este punto al «estado actual de la técnica» como referencia para la elaboración del expediente de solicitud.

5.17 En el anexo I, en el apartado relativo a la «evaluación del riesgo» de los posibles emplazamientos de almacenamiento debería precisarse el concepto de «biosfera». Entre las biosferas que no pueden sufrir efectos negativos debería incluirse no sólo la biosfera de la superficie terrestre, sino también la biosfera de los caudales de agua potable (los acuíferos de agua dulce).

5.18 Además, deberían aportarse clarificaciones sobre la composición y los métodos de trabajo del grupo de expertos que es competente para la actual revisión del anexo.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ El Comité señala que la expresión “confinado indefinidamente” utilizada en la propuesta de la Comisión es a todas luces confusa y contradictoria.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores por lo que respecta al artículo 6, apartado 2, sobre la puesta en el mercado de pilas y acumuladores»

COM(2008) 211 — 2008/0081 (COD)

(2009/C 27/18)

El 22 de mayo de 2008, de conformidad con los artículos 95.1 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores por lo que respecta al artículo 6, apartado 2, sobre la puesta en el mercado de pilas y acumuladores».

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su Dictamen 655/2004-2003/0282 (COD), aprobado el 28 de abril de 2004 (*), el Comité, en su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), decidió por 138 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las pilas y acumuladores y a las pilas y acumuladores usados» — DO C 117 de 30.4.2004.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La minería no energética en Europa»

(2009/C 27/19)

El 17 de enero de 2008, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29 (2) de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre:

«La minería no energética en Europa».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, responsable de preparar los trabajos del Comité sobre el tema, aprobó su dictamen el 24 de junio de 2008 (**ponente: Sr. Fornea; coponente: Sr. Pop**).

En su 446º Pleno, celebrado los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 1 voto en contra y 10 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los principales pilares de la seguridad futura del suministro de materias primas en Europa son: el **suministro interno, el suministro internacional, el desarrollo de capacidades y la eficiencia de los recursos**.

- La política en materia de **suministro interno** de materias primas debe tener en cuenta las empresas, la política medioambiental y la ordenación del territorio como planteamiento integrado. Las buenas prácticas en este campo deberían ampliarse a nuevas áreas potenciales. Debe fomentarse el acceso a los recursos nacionales en los Estados miembros proporcionando el necesario equilibrio entre el medio ambiente y las políticas de desarrollo industrial y estableciendo incentivos armonizados para el desarrollo y la protección en caso de ampliación de los yacimientos existentes y la apertura de otros nuevos allí donde sean, por una parte, económica y socialmente viables y deseables y, por otra, sostenibles desde el punto de vista medioambiental.
- El impacto de la globalización en el **suministro internacional** de minerales debe ser correctamente evaluado por la UE y los Estados miembros siempre que prevalezca la importación de materias primas del exterior. Al abordar la política de inversión y la relocalización industrial deben aplicarse las normas medioambientales y sociales europeas. Los usuarios europeos deben tener garantizado el acceso a las materias primas, y es preciso reducir la dependencia estratégica de la UE.
- **El desarrollo de capacidades** en la industria europea de extracción de minerales no energéticos implica toda una serie de desafíos: barreras administrativas, la necesidad de mejorar la imagen del sector, la necesidad de mano de obra cualificada, técnicas de gestión, educación y formación.
- **Mejorar la eficiencia** de los procesos de extracción de los recursos depende de los progresos hechos en otros sectores activos tanto en la extracción mineral como en otras áreas y exige la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros.

1.2 El Comité Económico y Social Europeo insta a la Comisión y a los Estados miembros a trabajar con arreglo a las siguientes recomendaciones (que se exponen con más detalle en el apartado 3.2):

- **Legislar mejor** mediante una mejora del marco jurídico y el sistema de concesión de permisos; el intercambio de mejores prácticas en las políticas de planificación; la eliminación del exceso de cargas administrativas en la expedición de permisos; la facilitación de las actividades de exploración; la promoción del desarrollo sostenible en la ampliación de los yacimientos de extracción, y la protección de los yacimientos minerales ⁽¹⁾.
- **Incrementar la compatibilidad** de la extracción con la protección del medio ambiente: ampliando las mejores prácticas basándose en Natura 2000; defendiendo el principio de proximidad en los procedimientos de transporte a fin de reducir la contaminación y los costes, y mejorando el acceso a los recursos ⁽²⁾.
- **Incrementar la información sobre los minerales** a nivel de la UE estableciendo un centro geológico europeo y un Sistema Europeo de Información sobre los Recursos Minerales, basado en las capacidades de los estudios geológicos nacionales de los Estados miembros.

2. Descripción del sector

2.1 Los minerales son esenciales para el desarrollo y, por tanto, para nuestra calidad de vida y la creación de comunidades sostenibles. Los minerales no energéticos ⁽³⁾ son materiales básicos de nuestra vida cotidiana: un edificio puede llegar a contener hasta **150 toneladas de minerales** en forma de cemento, arcilla, yeso, carbonato cálcico, materiales compuestos, vidrio, pintura, cerámica, tejas y toneladas de metales; un automóvil contiene hasta **150 kilogramos de minerales** (caucho, plásticos, vidrio) y **más de una tonelada de metales; el 50 %**

⁽¹⁾ Véase, para mayor detalle, el apartado 3.2.1.

⁽²⁾ Véase, para mayor detalle, el apartado 3.2.2.

⁽³⁾ Según el documento SEC(2007) 771, los minerales no energéticos pueden clasificarse del siguiente modo: minerales metálicos (cobre, hierro, plata, etc.); minerales industriales (sal, feldespato, caolín etc.) y minerales de construcción. Según el documento IP-07-767, en el caso de los minerales metálicos, la capacidad de Europa para autoabastecerse mediante la extracción propia es muy limitada. A modo de ejemplo, en 2004 se importaron 177 millones de toneladas de minerales metálicos a la UE por un valor total de 10 400 millones de euros (frente a una producción de la UE de unos 30 millones de toneladas).

de las pinturas y del papel se elaboran a partir de minerales; el vidrio y la cerámica también contienen hasta **100 %** de minerales ⁽⁴⁾. La planificación en materia de minerales garantiza que las necesidades económicas y de la sociedad, así como el impacto de la extracción y el tratamiento para la población y el medio ambiente, se gestionen de una manera integrada, teniendo en cuenta en el proceso de planificación el ciclo de vida completo de la mina o cantera desde el mismo comienzo del proceso de extracción e incluyendo también las operaciones de clausura de la mina o cantera y las operaciones subsiguientes. Como consecuencia de la globalización y del incremento de la competencia en los mercados de materias primas, el valor estratégico de la minería está en constante aumento. En lo que respecta a la tecnología de extracción, Europa se ha convertido en líder mundial, pero es una posición que es preciso reforzar con vistas a futuras evoluciones.

2.2 En la actualidad el 70 % de la industria europea depende de sustancias extraídas del subsuelo, en un momento en que la UE 27 afronta una reestructuración de gran envergadura en el sector de la minería y en el que el precio de los metales en el mercado mundial aumenta constantemente. Para hacer frente a esta tendencia, las políticas industriales europeas han de tomar en consideración que la seguridad de la oferta y la demanda de materias primas debe prevalecer en el contexto de las fuerzas del libre mercado.

2.3 La industria extractiva no energética europea emplea a **295 000 trabajadores**, con unas **18 300 empresas**, muchas de ellas PYME ⁽⁵⁾, y con una facturación de **45 900 millones de euros**. El sector promueve la responsabilidad ambiental y el desarrollo sostenible a través de las organizaciones miembros y está comprometido con la responsabilidad social de las empresas.

2.4 Muchos europeos no reconocen la importancia de la minería, pero en el futuro el crecimiento sostenible de Europa dependerá en gran medida de sustancias extraídas en su territorio, mientras que la elevada demanda de minerales por parte de países como China e India podrá realmente afectar a la seguridad del suministro para la UE ⁽⁶⁾. Desde un planteamiento global, estas regiones tienden a llevarse la parte del león en cuanto a materias primas y recursos financieros, lo que dará lugar a reconversiones industriales y desplazamientos de las inversiones a escala internacional.

2.5 Para hacer frente a la globalización y al cambio climático, la Política Energética para Europa propugnada por la UE y la Política Minera Integrada constituyen elementos estratégicos vitales. Este hecho fue reconocido ya desde el principio de la construcción europea ⁽⁷⁾. Dado que los Estados miembros se han comprometido a apoyar los esfuerzos de la UE por promover las fuentes renovables de energía y la eficiencia energética, es importante comprender que esto sólo podrá lograrse si las industrias europeas tienen un acceso seguro a los minerales no energéticos: fundamentalmente, los metales y minerales comunes y los destinados a las altas tecnologías, vitales para las

«economías verdes». Los cambios en las pautas de comportamiento, la eficiencia energética y las fuentes renovables de energía han dado lugar a más tecnologías y más actividades de I+D. Es un hecho conocido que los equipos tecnológicos incorporan grandes cantidades de metales, una gran proporción de las cuales está compuesta de metales raros y preciosos de los que casi —es preciso que nos demos cuenta— no se dispone en Europa ⁽⁸⁾.

2.6 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea de publicar en 2008 una comunicación sobre la mejora del acceso sostenible a las materias primas. La comunicación debería recomendar acciones viables, realistas y útiles mediante las cuales las industrias puedan tener un mejor acceso sostenible a los recursos. Esto reviste una especial importancia ya que las industrias se hallan ante importantes desafíos en materia de suministro:

- menor disponibilidad de yacimientos accesibles adecuados para la extracción de minerales como consecuencia de una ordenación territorial insuficiente o a corto plazo, o debido a una insuficiente integración de los conocimientos geológicos;
- elevadas cargas y costes administrativos para obtener permisos de extracción, debido a reglamentaciones adicionales y estudios preliminares que exigen mucho tiempo;
- dificultades para la obtención de permisos de extracción, tanto para nuevas canteras y minas, como para ampliar las ya existentes.

2.7 El Comité Económico y Social Europeo valora positivamente las contribuciones realizadas por los especialistas de la Comisión en su documento de trabajo *Analysis of the competitiveness of the non-energy extractive industry in the EU* [*Análisis de la competitividad de la industria extractiva no energética en la UE*] ⁽⁹⁾ y señala que la capacidad de Europa para autoabastecerse de minerales metálicos mediante la extracción dentro de la UE sigue siendo limitada pese a la ampliación.

2.7.1 Utilizando y mejorando los mecanismos de ayuda de la UE existentes, es posible mejorar la seguridad de abastecimiento de las industrias europeas con nuevas inversiones sustanciales en el sector minero de los nuevos Estados miembros que poseen potencial geológico.

2.7.2 En los países de Europa oriental, donde la estructura geológica ha permitido siempre el desarrollo de actividades mineras, existen grandes cantidades de recursos minerales. Sin embargo, en estos nuevos países de la UE, el sector no estaba suficientemente financiado por el Estado, de modo que la situación no da idea hoy del potencial real de la minería no energética. Desde esta perspectiva, es esencial que el capital privado invierta en estas empresas mineras para suministrar los recursos financieros que hasta ahora proporcionaba sobre todo el Estado.

⁽⁴⁾ Euromines.

⁽⁵⁾ Eurostat.

⁽⁶⁾ *China's Commodity Hunger. Implications for Africa and Latin America*. Deutsche Bank Research.

⁽⁷⁾ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en 1951.

⁽⁸⁾ Este planteamiento puede encontrarse en el Cuarto Informe del Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente (27 de noviembre de 2007) y en la cumbre del G-8 de Heiligendamm (6-8 de junio de 2007). El Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente proporciona una plataforma para fraguar el compromiso político que es necesario para poner en marcha una estrategia coherente con vistas a facilitar el acceso a las materias primas.

⁽⁹⁾ SEC(2007) 771. En la actualidad no existe versión en castellano.

2.7.3 A fin de garantizar el suministro de materias primas a la industria europea y de reforzar su competitividad, resulta fundamental abordar los desafíos que representa la desigualdad de condiciones en cuanto al suministro sostenible y el acceso a recursos minerales. Estos desafíos deben afrontarse a alto nivel mediante un planteamiento global que incorpore una amplia gama de políticas: política comercial, de desarrollo, energética, de infraestructura y del transporte, de la empresa y del consumidor.

2.7.4 La industria extractiva interactúa con otras industrias tales como proveedores de tecnología y de maquinaria, investigación, asesoría, servicios financieros y ambientales, etc. ⁽¹⁰⁾. Por esta razón las actividades de extracción suelen generar, por término medio, cuatro empleos indirectos por cada empleo directo en la región donde están situadas. El potencial de crecimiento regional es considerable, especialmente en las zonas donde es difícil otro desarrollo económico.

2.7.5 El Comité Económico y Social Europeo insta a la Comisión a que examine las mejores prácticas y los procedimientos ejemplares que existan en los distintos Estados miembros, a fin de desarrollarlas y promoverlas a nivel de la UE tomando en consideración no sólo las cuestiones técnicas relacionadas con la tecnología, sino también la experiencia de los Estados miembros en la organización de estudios geológicos y la gestión de minas y canteras de minerales ⁽¹¹⁾.

A nivel internacional se ha puesto en marcha un Proyecto de Dotación de Recursos ⁽¹²⁾ que ofrece orientación y proporciona estudios de casos sobre la manera óptima de utilizar los recursos minerales para el desarrollo económico. Este estudio de casos podría también desarrollarse en la UE.

3. Principales pilares y recomendaciones para el futuro suministro de materias primas

3.1 Suministro interno

3.1.1 El acceso limitado a los recursos, las elevadas cargas administrativas y los costes cada vez mayores de los procedimientos de solicitud de permisos dan lugar a una inversión reducida en el sector industrial no energético de la UE, incluso en áreas de elevada demanda. Para garantizar una mejor coordinación entre las competencias nacionales de planificación y las políticas europeas es preciso que la política europea en materia de suministro de materias primas tenga en cuenta la política industrial y medioambiental así como la ordenación del territorio.

3.1.2 Algunas iniciativas nacionales de planificación en el sector de los minerales destinadas a comunidades y gobiernos locales pueden proporcionar buenos ejemplos de cómo

gestionar de una manera integrada las necesidades de la sociedad y de la economía en cuestión de minerales, así como las repercusiones de la extracción y el procesado en la población y el medio ambiente.

3.2 El Comité Económico y Social Europeo insta a la Comisión a que en su propuesta de Comunicación haga las siguientes recomendaciones:

3.2.1 Mejorar el marco jurídico y el sistema de obtención de permisos (legislar mejor):

- mejorando las políticas de planificación minera mediante el intercambio de buenas prácticas en el seno del *Raw Materials Supply Group* de la CE ⁽¹³⁾; en especial, mediante la integración de los estudios geológicos y de su experiencia y conocimientos técnicos sobre yacimientos y mediante consultas con los operadores ya presentes en las áreas afectadas por la planificación de infraestructuras y protección de la naturaleza;
- desarrollando un sistema de ventanilla única (un único punto de contacto para todas las partes interesadas que participen en la concesión de permisos y que estén en condiciones de evaluar los aspectos económicos, sociales y medioambientales), a fin de mejorar la ordenación del territorio y los procesos de concesión de permisos. El desarrollo de un sistema de este tipo cae dentro de las competencias de los Estados miembros de la UE;
- facilitando la exploración por medio del fomento de las actividades de exploración en Europa mediante una mejora de las normativas nacionales:
 - proporcionando incentivos a las empresas de exploración por las tareas de exploración llevadas a cabo,
 - mejorando la seguridad jurídica de los arrendamientos de los terrenos a explorar a fin de aumentar la confianza de los inversores,
 - reduciendo el tiempo necesario para la adquisición de terrenos para explorar,
 - llevando a cabo campañas de promoción para fomentar la creación de empresas de exploración y para atraer a empresas exteriores que hagan prospecciones en la UE ⁽¹⁴⁾;
- facilitando la exploración y la extracción mediante una revisión de la legislación existente y una mejor aplicación a través de procesos y plazos más eficaces;
- asegurando una aplicación coherente en cuanto a la compatibilidad de los objetivos de protección de la naturaleza con la extracción de recursos minerales;

⁽¹⁰⁾ Por ejemplo, en la minería moderna, los servicios financieros son muy importantes para la evolución de una mina. Los productos financieros difieren dependiendo de la etapa: exploración, fase de viabilidad, desarrollo de la mina, operaciones, cierre de la mina.

⁽¹¹⁾ Véase el estudio de los casos de Finlandia, Suecia, el Reino Unido y otros países europeos.

⁽¹²⁾ Iniciativa puesta en marcha en 2004 por el Consejo Internacional de Explotación Minera y Metalúrgica. Tiene por objeto determinar cuáles son las políticas de buenas prácticas de inversión para la explotación minera y del metal a nivel nacional/regional y corporativo en los países en desarrollo.

⁽¹³⁾ En el *Raw Materials Supply Group* (Grupo para el Abastecimiento de Materias Primas) participan el sector empresarial, las ONG medioambientales, sindicatos, Estados miembros y la Comisión.

⁽¹⁴⁾ Según la XVIII edición anual de *Corporate Exploration Strategies*, del Metals Economic Group, los elevados precios de las mercancías han hecho aumentar las exploraciones de metales no ferrosos a nivel mundial a 10 500 millones de dólares en 2007. Los diez primeros países en cuanto a presupuestos de exploración minera son: Canadá, 19 %; Australia, 12 %; EE.UU., 7 %; Rusia, 6 %; México, 6 %; Perú, 5 %; Chile, 4 %; Sudáfrica, 4 %; China, 3 % y Brasil, 3 %.

- evaluando los aspectos de sostenibilidad que supone ampliar yacimientos existentes de extracción de materias primas en vez de abrir otros nuevos en un lugar diferente para cubrir la demanda, así como los objetivos económicos, sociales y de protección medioambiental;
- simplificando la legislación existente y eliminando cargas administrativas innecesarias, tales como la obligación de informar a múltiples instancias;
- garantizando los yacimientos de minerales a base de dar una mayor prioridad a los recursos minerales en las políticas de la UE (competitividad, desarrollo, medio ambiente, investigación, industria, desarrollo regional), de modo que los recursos conocidos no se vean agotados estérilmente por intervenciones no minerales. Esto podía lograrse:
 - asegurándose de que cada Estado miembro de la UE dispone de una política nacional de suministro, hecha pública regularmente e íntegramente en inglés;
 - inventariando el potencial actual y futuro de la UE en materia de minerales, actualizando regularmente esa información y haciéndola fácilmente accesible;
 - determinando cuáles son los minerales estratégicos de la UE y coordinando las políticas nacionales para su suministro;

3.2.2 Reforzar la compatibilidad entre extracción y protección medioambiental

- desarrollando un sistema de información basado en el GIS ⁽¹⁵⁾ sobre la localización, la naturaleza, la consistencia y las reservas, terrestres y marítimas, de la UE a fin de facilitar la integración del potencial minero en la ordenación del territorio, entre otras cosas, para seleccionar y definir las áreas protegidas;
- proporcionando estudios de casos concretos de buenas prácticas para aplicar el artículo 6 de la Directiva «Natura 2000»;
- mejorando la eficacia y eficiencia de las evaluaciones de impacto ambiental y social mediante el desarrollo de unas orientaciones de aplicación mejores y más claras para los Estados miembros a fin de:
 - asegurar un planteamiento armonizado en toda la UE;
 - reducir el tiempo de entrega de estas evaluaciones, así como el plazo de respuesta de las autoridades y proporcionar así una mayor estabilidad y previsibilidad jurídica para los inversores;
- promover el uso de buenas prácticas de extracción a fin de frenar el declive de la biodiversidad;
- defender, allí donde sea posible, el principio de proximidad en el suministro de minerales en el seno de la UE, a fin de reducir las emisiones y el ruido relacionados con el transporte;
- proporcionar acceso a zonas alejadas por medio de la inclusión de los yacimientos minerales en la planificación de

infraestructuras de la Comisión Europea y de los Estados miembros, proporcionando al mismo tiempo, cuando sea oportuno, un modo de transporte más ecológico para materiales a granel, por ejemplo, ferrocarril, transporte fluvial y marino;

- agregados marinos;
- reducir el efecto «en mi patio, no» mediante un programa de investigación sobre la reducción de problemas relacionados con las molestias y, por tanto, mejora de la aceptabilidad por parte de las comunidades.

3.2.3 Incrementar la información sobre minerales a nivel de la UE

- Proporcionando, a quienes deciden acerca de las políticas, acceso a datos más completos sobre los recursos: producción, empleados, ingresos generados, terrenos utilizados para la extracción de minerales y terrenos devueltos para otras aplicaciones, a fin de garantizar que las decisiones se adoptan utilizando los mejores datos disponibles;
- prestando mayor atención, tanto a nivel europeo como nacional, a la importancia creciente de los metales, minerales y agregados industriales europeos a nivel político y legislativo;
- garantizando que se tenga en cuenta la información geológica a la hora de planificar la ordenación del territorio y proporcionando, como cuestión prioritaria, información sobre los yacimientos minerales para bases de datos de ordenación del territorio y tomando seriamente en cuenta la creación de un fondo geológico europeo basado en las investigaciones geológicas nacionales y regionales existentes y sus potencialidades. Entre sus competencias podrían figurar las siguientes:
 - determinar cuáles son los recursos estratégicos y efectuar recomendaciones a los Estados miembros acerca de las prioridades clave en la ordenación del territorio;
 - integrar en la Estrategia Territorial Europea (ETE; también conocida como Perspectiva Europea de Ordenación Territorial, PEOT) ⁽¹⁶⁾ (marco político que no se aplica desde 1999) la perspectiva de la UE sobre el acceso a los recursos minerales y comunicar esa información a los servicios responsables de las políticas de planificación de minerales de los Estados miembros de la UE;
 - analizar el impacto de las políticas de cambio climático sobre el suministro de minerales y las cuestiones de autosuficiencia;
 - mejorar los conocimientos sobre la distribución y la calidad de los recursos minerales en la UE y su importancia estratégica y evaluar el potencial en el marco de la red de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES);

⁽¹⁵⁾ *Geographic Information System* — Sistema de Información Geográfica.

⁽¹⁶⁾ El objetivo de las políticas de ordenación del territorio, tal como fue definido por el Consejo informal de ministros de ordenación del territorio de la UE celebrado en Potsdam los días 10 y 11 de mayo de 1999, es trabajar en aras de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea a fin de lograr la cohesión económica y social, la conservación y gestión de los recursos naturales y el patrimonio cultural, y una competitividad más equilibrada de la UE.

- desarrollando una base de datos geológicas paneuropea, basada en los principios de Inspire ⁽¹⁷⁾ y en la evaluación del potencial de yacimientos de metales y minerales aún no conocidos, en las principales zonas metalíferas o ricas en minerales;
 - utilizando la información y los servicios derivados de la observación de la Tierra, tal como el GMES —iniciativa comunitaria puesta en marcha a raíz de la cumbre de Gotemburgo en 200— así como la Estrategia Europea de Sostenibilidad. Uno de los programas del GMES, el servicio de referencia de supervisión de las superficies continentales (Land Monitoring Core Services — LMCS) proporcionará a partir de 2008 mapas vectoriales digitales de la utilización y cobertura real del suelo de todo el territorio europeo (38 países, incluida Turquía) sin solución de continuidad y con una precisión cada vez mayor (con unidades cartográficas de 1 ha como mínimo, en tanto que los de Corine Land Cover utilizan unidades cartográficas de 25 ha). Otro servicio de LMCS selecciona ciudades y otros «puntos neurálgicos» con una exactitud incluso mayor (0,25 ha) y presenta un contenido adaptado a la gestión de las zonas sometidas a una explotación y cambios intensivos.
- Asimismo, permite adquirir un conocimiento más amplio del potencial minero de los yacimientos más profundos de las principales regiones metalíferas de Europa: mientras que los datos y los conocimientos geológicos son de gran calidad para la mayor parte de Europa en lo que se refiere a los primeros 100 metros por debajo de la superficie del suelo, los conocimientos y la información espacial sobre la parte más profunda de esas regiones siguen siendo limitados, aunque es probable que alberguen los yacimientos que Europa necesitará para cubrir sus necesidades futuras. La explotación de yacimientos profundos ofrece una serie de ventajas: un impacto de superficie muy limitado y, por tanto, mayor aceptabilidad social, y repercusiones también limitadas para el medio ambiente.
- Se halla asimismo en fase de desarrollo un componente global destinado a apoyar la política exterior de la UE. Estas informaciones permitirán:
 - recoger, en relación con los recursos mineros, suficientes datos espacialmente representativos y fiables;
 - identificar y cuantificar las zonas de explotación a cielo abierto y/o infraestructuras mineras;
 - identificar posibles zonas de conflicto (por ejemplo, zonas naturales protegidas) o zonas de compensación;
 - supervisar las repercusiones sobre el agua de consumo doméstico y los efectos de la contaminación;
 - tras el cierre de un yacimiento, supervisar el proceso de regeneración;
 - tomar medidas urgentes en caso de accidentes.

⁽¹⁷⁾ Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire).

4. Suministro internacional

4.1 Ni la UE ni sus Estados miembros ha evaluado el pleno impacto de la globalización sobre la oferta y la demanda de recursos minerales ⁽¹⁸⁾. El Comité Económico y Social Europeo reconoce que son muchas las razones para importar materias primas desde fuera de la UE. Sin embargo, el hecho de que los productos importados durante su proceso de producción puedan no haber cumplido las normas ambientales y sociales europeas podría dar lugar, no sólo a una pérdida de competitividad de la economía de la UE, sino también a una relocalización de los problemas medioambientales y sociales.

4.2 El Comité Económico y Social Europeo insta a la Comisión a que en su propuesta de Comunicación haga las siguientes recomendaciones:

- determinar cuáles son los recursos estratégicos y efectuar recomendaciones a los Estados miembros acerca de las prioridades clave en materia de ordenación del territorio;
- crear condiciones que fomenten la competitividad de la industria extractiva europea optimizando los logros en materia de investigación e innovación y promoviendo la inversión;
- identificar y documentar los flujos de importación y exportación de materias primas y evaluar su fiabilidad política y económica a largo plazo;
- crear nuevos programas a través de los fondos europeos con vistas a una mejor sostenibilidad de la extracción, el transporte y el uso de minerales en las regiones que disponen de un buen potencial de recursos;
- garantizar, a través de la Comisión Europea, de la OCDE y del Foro sobre la gestión sostenible de materias primas del PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), que la importación de materiales se lleva a cabo de manera sostenible;
- fomentar inversiones de la UE en terceros países centrándose en especial en América Latina, África, Rusia y Asia central ⁽¹⁹⁾;
- incentivar la aplicación de las normas europeas en los países de origen mediante programas de cooperación;
- incluir en el orden del día de la política exterior de la UE la cuestión de la mejora del acceso y de la estabilidad a largo plazo de los flujos de suministro, tema que debe ser abordado por los responsables de la UE en las reuniones y cumbres bilaterales de alto nivel.

5. Desarrollo de capacidades

5.1 La industria extractiva no energética europea se enfrenta a diversos desafíos en lo que se refiere al desarrollo de capacidades, que implica desarrollar las ya existentes y crear otras nuevas. Un aspecto importante es la mejora de la imagen del sector. Sin embargo, no es la única medida que debe tenerse en cuenta para atraer a una mano de obra renovada y joven, para conservar el personal europeo existente en este sector y para mejorar su capacidad de hacer frente a la modernización del sector.

⁽¹⁸⁾ A nivel mundial, la UNCTAD ha evaluado esta cuestión en la segunda parte de su *World Investment Report 2007* (Informe sobre las inversiones en el mundo 2007).

⁽¹⁹⁾ Según Raw Materials Data, Estocolmo, enero de 2008, la inversión total en minería a nivel mundial se elevó en 2007 a 308 000 millones de dólares. Eso supuso un 50 % más que en 2006, que a su vez representó el 20 % más que en 2005.

5.2 El Comité Económico y Social Europeo insta a la Comisión a que en su propuesta de Comunicación haga las siguientes recomendaciones:

- desarrollar un programa de mejora de las competencias financiado con cargo a los presupuestos de la UE o nacionales y destinado a la mano de obra existente ya formada que exige una formación y educación complementarias, y una política efectiva para la formación continua;
- poner en marcha programas comunitarios específicos para sacar el máximo partido a nivel europeo de la mano de obra cualificada existente para futuras ofertas de empleo e inversiones en las regiones mineras del mundo potencialmente interesantes, por ser uno de los factores principales (tecnología, conocimientos técnicos, conocimientos del sector minero) que dan acceso a yacimientos minerales importantes en todo el mundo;
- realizar inversiones en las universidades y en programas educativos a fin de aumentar la capacidad global del sector, procediendo a una revisión de la ayuda financiera nacional actual destinada al sector minero y al tratamiento de minerales así como a los departamentos relacionados con la geología, a fin de atraer a un número cada vez mayor de estudiantes en este ámbito y actividades de investigación en estas disciplinas;
- aportar medidas de estímulo, por parte de los responsables, con miras a desarrollar *clusters* y parques tecnológicos en zonas de explotación minera, dado que la industria extractiva se halla en estrecha interacción con otros sectores industriales y prestadores de servicios y porque es sabido que cada puesto de trabajo creado en el sector minero genera otros cuatro;
- llevar a cabo campañas de sensibilización sobre el papel de los minerales y la sostenibilidad de las industrias organizando cursos, talleres, debates y conferencias de carácter educativo con un planteamiento interdisciplinario: por ejemplo, promoviendo en los centros escolares y universidades conceptos tales como la minería ecológica, la geología económica, el uso responsable de los recursos minerales, etc;
- promover las cuestiones sanitarias y de seguridad e investigar en este ámbito como necesidad imprescindible para la sostenibilidad del sector de los recursos minerales;
- conceder especial importancia a la prevención de peligros profesionales y a medidas médicas preventivas.

6. Eficiencia de los recursos

6.1 La participación de otros sectores que intervienen en el proceso de la extracción mineral es vital para la eficiencia de los recursos. Debe subrayarse que una industria de extracción activa en Europa constituye también un motor para el desarrollo de proveedores de servicios y de tecnología europeos de categoría mundial.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

6.2 El Comité Económico y Social Europeo insta a la Comisión a que en su propuesta de Comunicación haga las siguientes recomendaciones:

- animar a la Comisión a que brinde su total apoyo a la European Technology Platform on Sustainable Mineral Resources ⁽²⁰⁾, que ha sido reconocida hace poco oficialmente;
- promover la participación del sector en la UE y los programas nacionales de I+D ejecutados en cooperación con la Comisión Europea para una extracción cada vez más sostenible y un programa para el uso de materias primas mediante la mejora tecnológica;
- implicar en dicho programa a los fabricantes de maquinaria a fin de seguir reduciendo
 - el ruido y al mismo tiempo aumentar la seguridad;
 - el polvo, en cooperación con los fabricantes de filtros;
 - los niveles de CO₂ y el consumo de energía, también en cooperación con las empresas energéticas;
 - las vibraciones en el lugar de trabajo;
 - el uso de agua en el sector;
- mejorar la administración y la aceptabilidad operativa mediante:
 - el reciclaje;
 - el tratamiento de minerales para mejorar la eficiencia (es decir, haciendo más con menos);
 - la utilización de minerales para ahorrar recursos preciosos y escasos;
 - la utilización de materias primas alternativas, incluidas las materias primas secundarias y los materiales de desecho, cuando sea posible;
 - fomentar la contribución del sector al ciclo de vida
- promover las sinergias ambientales; por ejemplo, la producción a nivel local para evitar problemas de transporte;
- fomentar, a través de las DG de la Comisión, una evaluación de la situación actual de las estructuras de costes de la carga (ferrocarril, vía fluvial y marítima) y de su competitividad en un contexto internacional, como sucede en el sector de la energía;
- fomentar estudios sobre biodiversidad en el entorno minero y de las canteras;
- incentivar el uso de materiales secundarios adaptados a un desarrollo sostenible.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁰⁾ ETP SMR, Web: <http://www.etpsmr.org/>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Integración de las minorías — Los roma»

(2009/C 27/20)

El 27 de octubre 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 tema:

«Integración de las minorías — Los roma».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 2008 (ponente: Sra. SIGMUND, copONENTE: Sra. SHARMA).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 4 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

Recomendaciones

El cambio radical que ha de producirse en las relaciones entre las minorías ⁽¹⁾, especialmente los roma, y la mayoría de la población, incluida su integración y la modificación de su posición socioeconómica, es un proceso a largo plazo que requiere sin embargo un «enfoque dual»:

- a) a corto plazo, afrontando las cuestiones que requieren una actuación inmediata y urgente tales como, por ejemplo, la adopción de una normativa en los Estados miembros para que entre en vigor y resulte efectiva la legislación comunitaria contra la discriminación que reconoce los derechos de los ciudadanos;
- b) iniciando procesos a largo plazo que durarán décadas, especialmente en la esfera de los Estados miembros y de los entes locales o regionales, como, por ejemplo, la mejora de la formación de los niños y jóvenes roma —ya sean chicos o chicas— o el fomento de la lengua y de la cultura romaní o calé.

Por consiguiente, las soluciones incumben no sólo a la esfera de la UE, sino esencialmente a los Estados miembros así como a los entes regionales y locales, lo cual requiere reforzar la cooperación y los partenariados.

La integración de las minorías y, en particular de los roma, requiere:

1. una base jurídica de actuación basada en el *acervo* así como en los aspectos pertinentes del método abierto de cooperación (educación, empleo, protección e inclusión social);

(¹) Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, RECOMENDACIÓN 1201 (1993). Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: la expresión «minoría nacional» se refiere a un grupo de personas de un Estado: que residen en el territorio de dicho Estado y son nacionales del mismo; mantienen vínculos antiguos, sólidos y duraderos con el mismo; presentan rasgos étnicos, culturales, religiosos o lingüísticos característicos; son suficientemente representativos, aunque inferiores en número al resto de la población del Estado o región de que se trate; desean preservar juntos lo que constituye su identidad común, incluida su cultura, sus tradiciones, su religión y su lengua; <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm>.

2. una estrategia política global coherente y a largo plazo por parte de la Comisión;
3. una cooperación estructurada, transparente y sostenible entre todas las partes interesadas de la sociedad civil organizada así como impulsar el aumento de las capacidades de las ONG;
4. la participación activa y responsable en el proceso por parte de los representantes de los roma;
5. una plataforma estructural responsable e institucionalizada para poner en práctica las distintas fases específicas;
6. programas de acción positiva en materia de enseñanza, formación profesional y empleo, incluido el autoempleo.

Por otra parte, el Comité solicita la creación de una cátedra Jean Monnet para la lengua y la cultura romaní.

Para aplicar estas recomendaciones no conviene adoptar un enfoque de arriba abajo. Sólo se logrará una evolución positiva persuadiendo al colectivo roma y, en particular, a sus líderes masculinos. Ello requiere invertir en la formación de los roma. En tal contexto, cabe acudir a los Fondos Estructurales europeos.

1. Introducción

1.1 Mediante escrito de 27 de octubre de 2006, la Vicepresidenta de la Comisión y Comisaria de asuntos interinstitucionales, Margot Wallström, solicitó al Comité que, con ocasión del Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos 2007, elaborase un dictamen exploratorio sobre cómo realizar esfuerzos concertados para maximizar el impacto y la efectividad de todos los instrumentos relevantes para luchar contra la discriminación y fomentar la integración de las minorías, en especial la romaní.

1.2 Habida cuenta de que el Comité ya se ha pronunciado en varias ocasiones ⁽²⁾ sobre la discriminación de las minorías en varios aspectos de la vida cotidiana, se remite de entrada a las observaciones ya efectuadas y a su relevancia para los roma, centrándose en el presente dictamen en la situación específica de esta minoría en todas las facetas de su existencia. El Comité confía en contribuir con sus propuestas a orientar esta cuestión e insiste en la trascendencia de dotarse de una estrategia global coherente para incluir a los roma en el proceso de integración europea.

2. Los roma en Europa

2.1 **Los roma y su historia:** dado que el origen histórico de una minoría en particular tiene un gran impacto sobre su identidad social y política y el correspondiente potencial de conflicto, el conocimiento de la propia historia reviste la mayor importancia tanto para la minoría como para la mayoría.

Los roma han vivido en Europa durante más de siete siglos. La presencia de distintos grupos de roma en casi todos los países europeos desde finales del siglo XV está tan bien documentada como las medidas adoptadas para discriminarlos, excluirlos y perseguirlos. En algunos países los roma fueron reducidos a esclavos y en el siglo XX sufrieron una persecución especialmente horrenda auspiciada por el Estado: se considera que el número de roma que fueron víctimas de persecución racial y genocidio bajo el régimen nazi rebasa el medio millón.

En pocas palabras, la historia de los roma en Europa se caracteriza por persecuciones y persistentes discriminaciones a lo largo de siglos, lo cual a menudo deriva comprensiblemente en que muchos de ellos estén traumatizados.

Esta es la razón por la cual hay que esforzarse en ayudar a los roma a abandonar su actitud victimista y a pasar de ser objetos pasivos —de los que se desconfía en mayor o menor grado— a agentes activos preparados y capaces de desempeñar un papel activo y responsable en la sociedad, en particular en las políticas relacionadas con los roma.

2.2 **Los roma y su demografía:** la falta de estadísticas fiables hace que se carezca de datos demográficos significativos sobre los roma. Como consecuencia, el número de los que supuestamente viven en Europa oscila entre diez y doce millones (de los cuales siete a nueve millones en la UE). Se calcula que el 60 % de ellos vive en situación de extrema pobreza al margen de la

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 13.9.2006 sobre la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada, ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006); Dictamen del CESE de 10.12.2003 sobre inmigración, integración y empleo, ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 30.9.2003); Dictamen del CESE de 5.6.2000 sobre medidas de lucha contra la discriminación, ponente: Sr. Sharma (DO C 200 de 18.7.2000); Dictamen del CESE de 10.12.2003 sobre el *Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia*, ponente: Sr. Sharma (DO C 80 de 30.4.2004).

sociedad ⁽³⁾. La pauta y la extensión de la exclusión son similares en todos los Estados miembros, pese a las diferencias derivadas de factores históricos y sociopolíticos.

Las tendencias demográficas que presentan los roma difieren de las de la mayoría de la población: su proporción creciente — pese a la elevada tasa de mortalidad infantil y a una baja esperanza de vida— en relación con el conjunto de la población representa a largo plazo un reto importante para las políticas social y educativa en todas sus facetas. Salvo que mejoren significativamente los niveles de formación y competencia de los roma, habrá en los Estados miembros un número elevado y creciente de personas con escasa formación y cualificación que frenarán el desarrollo de la economía y supondrán un lastre para los regímenes de seguridad social. Por consiguiente, es preciso emprender políticas de formación y empleo así como estrategias que tengan en cuenta las tradiciones y circunstancias socioeconómicas de la vida de los roma. Solo si se brinda a los roma oportunidades educativas —junto con las correspondientes prácticas— que aprovechen, podrán éstos aportar a su vez la contribución a la que legítimamente aspira la sociedad a la que pertenecen.

2.2.1 **Los roma y su lengua:** el romaní es una lengua indoeuropea que hablan con arreglo a distintas variantes las comunidades de roma existentes en Europa. Pese a que la lengua romaní presenta dialectos, la mayoría de los roma dispersos por Europa comparte un amplio vocabulario común. Incluso, el romaní es la lengua materna de muchas comunidades. Entre las excepciones figuran aquellos países —como, por ejemplo, España— en los que la lengua fue prohibida y parcialmente perdida. Reconocer la importancia de la lengua romaní, así como su normalización y enseñanza, tiene la mayor trascendencia para esta minoría, tanto desde un punto de vista interno como externo. Aparte del *Institut des langues et des civilisations orientales* con sede en París, sólo la Facultad de Lenguas Extranjeras de la Universidad de Bucarest dispone también de una cátedra de romaní. También se desarrollan trabajos sobre el dialecto local de la lengua romaní en la Universidad Carolina de Praga y en la Universidad Eötvös de Budapest como curso de lenguas dispensado a la luz de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa. Igualmente, en la Universidad de Manchester se llevan a cabo estudios al respecto.

Una lengua común forja una identidad común. Por consiguiente, fomentar su lengua es fundamental para el reconocimiento social y la identidad cultural de los roma.

⁽³⁾ A continuación se enumeran algunos documentos sobre esta cuestión: Las páginas web recogen multitud de otras referencias y enlaces, así como ejemplos de buenas prácticas en varias versiones lingüísticas.

«The Situation of Roma in an Enlarged Europe», informe de la Comisión Europea, 2004

(http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/);

«Avoiding the Dependency Trap», PNUD, 2003

(<http://roma.undp.sk/>);

«Final Report on the Human Rights Situation of Roma, Sinti and Travellers in Europe», Consejo de Europa, 2006, por el Sr. Gil Robles, Alto Comisionado para los Derechos Humanos

(http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/documentation/default_en.asp);

«Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area»

(www.osce.org/odihr/);

«Analysis of the Anti-Segregation Policies in the Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion»

(www.romadecade.org).

Por esta razón, el Comité solicita la creación de una cátedra Jean Monnet para la lengua y la cultura romanís.

2.3 *Los roma como componente de la cultura europea*

Está ampliamente demostrado que a lo largo de los siglos los roma han contribuido a la diversidad de la cultura europea en ámbitos como la música y las artes plásticas. El Año europeo del diálogo intercultural 2008 brinda una excelente oportunidad para poner de relieve e intensificar estos vínculos.

3. Los roma y sus alternativas vitales

3.1 Los roma — una vida de discriminación: actualmente una discriminación social e institucional, incluido el antigitanismo, presente casi a diario y a menudo repercutida por los medios de comunicación, resulta inaceptable con arreglo a la legislación de la Unión Europea. Los roma son ciudadanos de una Europa ampliada y tienen derechos reconocidos por el Tratado ratificado, especialmente su artículo 13. La violación de sus derechos constituye un supuesto de discriminación (a veces, incluso institucional).

3.1.1 Antes y después de nacer: la discriminación inherente a los sistemas sociales da lugar a que muchas chicas roma pobres, mal alimentadas y sin formación se conviertan en madres desnutridas de niños con bajo peso al nacer. Generalmente, en las comunidades minoritarias la asistencia prenatal es inexistente de manera que tanto la madre como el bebé presentan carencias nutricionales. Las medidas sanitarias para dar a luz son limitadas ya que las acciones de divulgación prenatal y de visita médica son insuficientes y el acceso a los hospitales depende de las posibilidades de transporte y de la capacidad financiera. Ello da lugar a que los bebés no figuran legalmente en el registro civil ni se vacunan durante sus primeros años de vida. Incluir meramente a los roma en los sistemas sanitarios existentes no basta para corregir las tendencias negativas en materia de salud. Es preciso adoptar, teniendo en cuenta los factores culturales, medidas de emergencia encaminadas a sensibilizar a comunidades enteras respecto de las cuestiones sanitarias y de planificación familiar así como efectuar campañas de vacunación y de diagnóstico de la tuberculosis. Ello podría impulsarse mediante la participación activa (a través de su formación) de mujeres roma y de mediadores roma para cuestiones sanitarias junto con unidades sanitarias móviles, información accesible y comprensible para las comunidades roma. Los Estados miembros deberán asegurarse de que cada bebé roma figura en el registro civil y dispone de un certificado de nacimiento.

3.1.2 El desarrollo infantil precoz es esencial para que la asistencia a la escuela y la integración resulten fructíferas ya que «los primeros años marcan para siempre». En tal contexto, los programas para madres e hijos y los grupos de juego respaldan a las madres tanto como los programas de educación parental, facilitando además un enfoque integrado en todos los sentidos y teniendo en cuenta las necesidades de las familias. El programa *Sure Start* emprendido en el Reino Unido y que se está extendiendo a otros muchos Estados miembros de la UE es un buen ejemplo de inclusión de las madres y niños de corta edad, a la vez que prevé estructuras de acogida de día. A la luz de los objetivos de Barcelona, en casi todos los Estados miembros de la UE

faltan plazas de acogida de alta calidad y a menudo se rechaza a los niños roma.

3.1.3 Edad escolar (de 6 a 14 años): los niños roma no frecuentan asiduamente la escuela. La falta de inscripción en el registro civil y la reticencia de los padres a enviar a sus hijos (especialmente a las niñas) a la escuela, la segregación y la mala calidad de la enseñanza son factores adicionales reconocidos en muchos informes ⁽⁴⁾. Para romper el círculo vicioso de generaciones de roma carentes de formación es esencial disponer de instrumentos para reforzar la asistencia a la escuela, superando la segregación. Los programas de transferencias condicionadas (Conditional Cash Transfer) emprendidos en algunos países constituyen una opción para fomentar la asistencia a la escuela y deberían estar supeditados al requisito de que el niño esté debidamente inscrito en el registro civil y que disponga de un certificado de nacimiento. Se puede aspirar a que frecuenten la escuela niños que estén integrados y siempre que todos los servicios necesarios y los métodos educativos puedan colmar sus necesidades (lengua, plazas, etc.). Se deberían volver a facilitar gratuitamente comidas (con criterios basados en los ingresos) y libros de texto a todos los escolares de la enseñanza primaria. Los gobiernos debería volver a plantearse estas cuestiones si consideran la educación como una prioridad a largo plazo.

La segregación educativa se deriva en primer lugar del alejamiento geográfico de los asentamientos roma respecto de la mayoría de la población. Además, cuando en una clase la proporción de niños roma es demasiado alta, a menudo los padres que no pertenecen a esa comunidad retiran a sus hijos de dicho centro educativo, lo cual lleva a la creación de escuelas o clases separadas para niños roma. Por una serie de razones, dichas escuelas no alcanzan el nivel deseado, de manera que los niños roma plenamente capaces son dirigidos hacia centros de educación especial y, habitualmente, pierden la posibilidad de proseguir con su formación.

La escolarización de niños roma en colegios especiales para niños con dificultades de aprendizaje constituye una dificultad específica. Ello se produce frecuentemente a raíz de pruebas de admisión discriminatorias, aunque también a veces mediante incentivos engañosos como ofrecer gratuitamente el transporte escolar o las comidas. La escolarización injustificada en centros de educación especial es una violación flagrante de los derechos fundamentales y debe combatirse por todos los medios legales y administrativos.

Procede, además, afirmar que una de las razones de la falta de asiduidad escolar es la pobreza, ya que los padres no pueden (o no quieren) asumir los costes o envían a sus hijos a trabajar para que ayuden a mantener la familia o a cuidar de sus hermanos. Ello afecta especialmente a las niñas.

⁽⁴⁾ El 40 % de los niños roma no frecuentan la escuela (en comparación con el 0,5 % del conjunto de la población) y el 38 % la abandona (frente al 4 % del conjunto de la población). Las niñas sufren una desventaja aún mayor ya que sólo una de cada tres termina el ciclo de enseñanza primaria (frente a 19 de cada 20 respecto del conjunto de la población). Sólo el 8 % de los niños roma termina el ciclo de enseñanza secundaria (frente al 64 % de la población global) y menos del 0,5 % inicia estudios superiores (no se dispone de datos al respecto). Fuente: PNUD.

3.1.4 Edad adulta

3.1.4.1 **La vivienda** se caracteriza por unas condiciones de vida precarias y una segregación continua. Instalaciones insalubres con una infraestructura limitada y descuidada, excluidas de las redes de distribución y marcadas por una elevada contaminación medioambiental y falta de saneamiento, impiden a sus ocupantes acceder al derecho de propiedad y disponer de domicilio fijo que les permita acogerse a los subsidios sociales o de desempleo, así como que hacer valer sus derechos a la educación, al empleo y a la asistencia sanitaria. Muchas de estas cuestiones se derivan de la discriminación social y del antigitanismo. Cabe mencionar que su estilo de vida nómada es la consecuencia en lugar de la causa de su exclusión. Aunque actualmente la gran mayoría de la población roma está asentada, a menudo se sigue citando su preferencia por una vida nómada para intentar explicar su exclusión.

3.1.4.2 **La educación** es la principal inversión con vistas al futuro. La elevada tasa de analfabetismo y el bajo nivel de formación de los roma hipotecan en general su futuro. Los Estados miembros han de asegurarse de que sus sistemas educativos no discriminan a los roma y, además, crear programas destinados a los adultos para aprender a leer, escribir y calcular así como adquirir una formación permanente a lo largo de toda la vida.

Para los roma acceder a niveles elevados de formación o adquirir una buena formación profesional constituye una dificultad casi insuperable. Además de esforzarse por integrarlos en el sistema normal de enseñanza y formación profesional, los Estados miembros han de emplear modelos que reconozcan capacidades adquiridas de manera informal y reconocer de manera mucho más generosa las cualificaciones obtenidas en otro país.

Por otra parte, la política educativa integrada en materia lingüística impulsada por la Comisión, entre cuyos objetivos figura fomentar el aprendizaje de las lenguas minoritarias, también debería aplicarse a favor de los roma.

3.1.4.3 **La integración económica** requiere que los miembros de las minorías superen una serie de obstáculos que a menudo se refuerzan unos a otros⁽⁵⁾. Carecer o limitarse a un nivel de enseñanza o formación profesional muy bajo o incluso disponer de cualificaciones inadecuadas o no reconocidas genera automáticamente la discriminación del interesado, reforzado todo ello por el antigitanismo. Decenas de casos documentados demuestran que el desempleo de los roma a menudo se debe a la discriminación racial que sufren. Los miembros de las comunidades minoritarias prácticamente no pueden acogerse a las medidas de fomento de la formación permanente.

La mayoría de los roma es perfectamente capaz de concebir y desarrollar actividades empresariales; por consiguiente, se pueden encontrar los medios para extraer a los roma de la economía sumergida y ayudarles a participar en actividades económicas legales, por ejemplo, mediante microcréditos y

(5) El Grupo de expertos de alto nivel sobre la integración social de las minorías étnicas y su plena participación en el mercado laboral presentó un informe titulado «Las minorías étnicas en el mercado laboral» en diciembre de 2007. En él enumera los principales obstáculos al acceso al mercado laboral. Véase http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/hlg/etmin_en.pdf.

mecanismos de creación y respaldo de empresas para afrontar los retos y obstáculos.

A menudo los ingresos domésticos de los roma dependen en gran medida de los subsidios sociales y otras transferencias procedentes del Estado (por ejemplo las pensiones o ayudas por hijos), mientras que su participación en la economía formal es relativamente limitada. Como consecuencia de ello la vinculación de los roma con los sistemas de protección social es asimétrica (se trata de un colectivo que recibe más de lo que aporta). Esta asimetría es una fuente importante de tensiones y perjuicios sociales, desembocando finalmente en la exclusión.

Se podrían afectar recursos adicionales para que el trabajo oficial resulte más atractivo, con arreglo a un sistema consistente en otorgar ayudas sociales específicas. De lo contrario persistirá una fuente fundamental de exclusión racial inherente al sistema. Convendría establecer, en colaboración con organizaciones del sector tanto público como privado, programas para pasar de ser asistido a trabajador.

La discriminación en el lugar de trabajo —así como durante la fase de selección de personal— ha quedado demostrada y es preciso emprender medidas legislativas para combatir tal práctica. No obstante, para que los roma dejen de estar limitados por una ausencia o deficiencia de cualificación debe analizarse su acceso a una formación profesional adecuada, lo cual provocará un cambio cultural global.

3.1.4.4 **Asistencia sanitaria:** el bajo nivel de vida (falta de ingresos) y las precarias condiciones de alojamiento (suciedad, saneamiento deficitario, falta de agua potable) suponen una grave amenaza para la salud. El acceso a la asistencia sanitaria en los asentamientos roma es limitado, en particular cuando no se figura en el registro civil y, por consiguiente, tampoco cabe acogerse al régimen de la seguridad social. El ingreso en un establecimiento sanitario convencional a menudo se efectúa a través de una sección segregada, lo cual es discriminatorio. El acceso a servicios de calidad es un derecho fundamental de todos los ciudadanos europeos.

3.1.4.5 En general, **las mujeres roma** ocupan un puesto inferior en la jerarquía familiar, su nivel de formación es bajo o nulo y, por consiguiente, sus oportunidades de empleo son escasas. A menudo se casan pronto y están frecuentemente embarazadas. Tampoco hay que minimizar la violencia doméstica, que a menudo no denuncian. Lamentablemente, a ello se añade por el momento la prostitución y el tráfico de personas.

No obstante, aunque no resulte evidente desde fuera de las comunidades romaníes, es importante destacar que las mujeres son además un motor de transformación interna, especialmente en materia de aumento de las capacidades y de cambio cultural, por ejemplo, insistiendo en la importancia de la formación para sus hijos, especialmente las niñas. La integración y la responsabilidad de las madres en las asociaciones de padres de alumnos son muy positivas para la escolarización de los niños

3.1.4.6 **La discriminación social y el antigitanismo** en forma de estereotipos y de prejuicios respecto de las comunidades minoritarias, especialmente las roma, están firmemente anclados en las mentalidades a través de generaciones de desconocimiento y diferencias culturales. El perjuicio consistente en creer que dichas comunidades son socialmente inferiores está muy extendido, lo cual provoca un mayor aislamiento, pobreza, violencia y, finalmente, exclusión.

3.2 Roma — una vida de integración

3.2.1 La integración no es una vía de sentido único, sino un proceso bidireccional que requiere esfuerzos tanto por parte de las minorías como de la mayoría. Por miedo a verse forzados a abandonar sus principios, tradiciones e identidad en el transcurso de su integración, muchos roma se muestran muy reservados ante las medidas de integración. Además, la inherente discriminación durante generaciones constituye una traba para que los no roma abandonen sus prejuicios y acojan favorablemente la cultura romaní.

3.2.2 Por otra parte, el 40 % de los roma no viven en situación de pobreza sino en una —a veces solo modesta— prosperidad. Quizás no se trate del porcentaje más visible, pero demuestra que los roma son esencialmente capaces de integrarse en la sociedad en la que viven sin renunciar a su identidad.

3.2.3 La abundante documentación publicada por las asociaciones de roma para fomentar su visibilidad, participación activa en la sociedad y sensibilización va en la buena dirección ⁽⁶⁾. También se podría invertir en las comunidades alcanzando acuerdos que prevean compromisos, derechos de la propiedad y responsabilidad. Cabría emplear sistemas de microcrédito propios del ámbito empresarial como palanca financiera para fomentar la infraestructura o los sistemas de enseñanza. Se podría conceder financiación en pequeñas cantidades a cambio del cumplimiento de compromisos como enviar a los niños a la escuela o acudir periódicamente a citas médicas ⁽⁷⁾.

3.2.4 La participación equitativa de las minorías en la sociedad presupone la adopción de medidas efectivas, duraderas y adaptadas. Aunque dichas acciones han de ser específicas, no deben excluir a otros colectivos. Requieren el visto bueno de los políticos, empresarios y de la sociedad en general para, simultáneamente, aplicar el principio de no discriminación, fomentar la igualdad de oportunidades y gestionar la diversidad. En este contexto, cabe acogerse a los Fondos Estructurales europeos para respaldar dichos programas.

⁽⁶⁾ Véanse por ejemplo: <http://www.soros.org/initiatives/roma>, http://www.romeurope.org/?page_id=14, <http://www.romnews.com/community/index.php>, <http://www.enar-eu.org/>, http://www.unionromani.org/union_in.htm, <http://www.romanicriss.org/>, <http://www.erionet.org/>, <http://www.grtleeds.co.uk/index.html>, <http://www.etudestsiganes.asso.fr/>, <http://www.fnasat.asso.fr/>, <http://romove.radio.cz/en/>, <http://www.spolu.nl/index.html>.

⁽⁷⁾ Premio Nobel 2006 Muhammad Yunus. El modelo de la Grameen Bank de Bangladesh podría adaptarse para las comunidades roma.

Se han de efectuar todos los esfuerzos posibles para erradicar las reservas y los prejuicios que albergan tanto los roma como las demás personas, no sólo adoptando las —necesarias— medidas prácticas sino también —con la ayuda de los líderes y mediadores de ambos lados— elaborar estrategias comunes para el futuro. Las personas modélicas de las comunidades roma deberían desempeñar un papel relevante al respecto.

4. Los roma y Europa

4.1 La Comisión Europea

4.1.1 La Comisión lleva mucho tiempo comprometida en ayudar a resolver los escollos en materia de integración. La creación hace unos años por la Comisión de un Grupo interservicios sobre las cuestiones relativas a los roma mejoró el flujo de información entre sus distintos servicios y generó una serie de medidas de coordinación entre numerosos ámbitos de actuación.

4.1.2 El Grupo de Alto nivel sobre Integración Social y Minorías Étnicas creado por la Comisión en enero de 2006 publicó un —crítico— informe en diciembre de 2007 ⁽⁸⁾, que incluye recomendaciones para «políticas encaminadas a mejorar la situación de los roma en materia de formación, empleo, salud y alojamiento». En su informe, el referido grupo de expertos puso de relieve que sólo una política mixta adecuada, reforzada por un enfoque pragmático, puede ofrecer soluciones duraderas.

4.1.3 La **Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** se ocupa de esta cuestión en detalle ⁽⁹⁾. Es preciso mencionar asimismo el amplio espectro de estudios, informes y actos que tenía en su haber su antecesor, el **Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia**.

4.2 El Parlamento Europeo

4.2.1 El Parlamento Europeo lleva años luchando denodadamente desde un enfoque multipartidista a favor de las minorías, por la integración de los roma y en contra de su discriminación. Así, ha publicado una serie de informes y resoluciones al respecto, el más reciente de ellos el 31 de enero de 2008 ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Pese a numerosos programas e iniciativas centrados en los roma, los cambios son lentos y los resultados son peores de lo que se esperaba, debido esencialmente a dificultades estructurales. Hay que resaltar que, aunque tener en cuenta sistemáticamente la igualdad debe ser un objetivo estratégico de la UE y sus Estados miembros, es preciso emprender acciones específicas y centradas en la integración de los roma. Véase la nota a pie de página nº 6.

⁽⁹⁾ «Roma and Travellers in Public Education», EUMC/FRA, 2006, (http://fra.europa.eu/fra/material/pub/ROMA/roma_report.pdf).

⁽¹⁰⁾ Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 31.1.2008, sobre una estrategia europea relativa a la población romaní, punto 6: «Insta a la Comisión Europea a que desarrolle una estrategia marco europea sobre integración de la población romaní encaminada a proporcionar coherencia política a nivel de la UE por lo que se refiere a la integración social de la población romaní, y a que, al mismo tiempo, elabore un detallado Plan de acción comunitario sobre la integración de la población romaní con la tarea de proporcionar ayuda financiera para la aplicación del objetivo de la estrategia marco europea sobre integración de la población romaní». Véase <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>.

4.3 El Consejo

4.3.1 El Consejo Europeo se pronunció por última vez sobre este asunto el 14 de diciembre de 2007 en relación con el Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos ⁽¹¹⁾.

4.4 El Consejo de Europa y la OSCE

Estas dos organizaciones han contribuido en muchos ámbitos a mejorar la situación y prosiguen con su tarea mediante medidas específicas para los roma. Especial importancia reviste para la protección de las minorías —y, por consiguiente, de los roma— el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa y la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa. La campaña «Dosta!» (¡Ya basta! en romaní) constituye otro excelente ejemplo positivo de sensibilización de la mayoría de la población acerca de los prejuicios y estereotipos negativos.

4.5 El **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** ha dictado una serie de sentencias innovadoras que establecen las condiciones básicas para que los roma puedan hacer valer sus derechos ⁽¹²⁾.

4.6 **Las Naciones Unidas** llevan años fomentado la integración de los roma, especialmente en el marco del PNUD, la UNICEF y la UNESCO.

4.7 Sociedad civil organizada

4.7.1 El Instituto de la Sociedad Abierta (siglas en inglés: OSI), respaldado por el Banco Mundial, ha instaurado la década para la integración de los roma 2005-2015 ⁽¹³⁾.

4.7.2 La recién creada **Coalición Europea de Política Gitana** (siglas en inglés: ERPC) ⁽¹⁴⁾ se dedica a defender el principio de integración mediante la participación y a fomentar la intervención de los roma en todos los procesos pertinentes.

⁽¹¹⁾ Conclusiones de la Presidencia, apartado 50. A este respecto, el Consejo Europeo, que es consciente de la situación específica que afrontan los roma en todo Europa, anima a los Estados miembros y a la Unión a emplear todos los medios a su disposición para mejorar su nivel de integración. A tal fin, exhorta a la Comisión a examinar las políticas e instrumentos existentes, con vistas a informar al Consejo sobre los progresos realizados antes de finales de junio de 2008. Véase

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en&mode=g.

⁽¹²⁾ <http://cmiskp.echr.coe.int/tkpl197/portal.asp?sessionId=7828574&skin=hudoc-en&action=request>.

⁽¹³⁾ La idea de instaurar una década para la integración de los roma 2005-2015 fue aprobada en la conferencia celebrada en junio de 2003 sobre «Los roma en una Europa en expansión — retos para el futuro» con la activa colaboración de la Comisión. Los Estados participantes (República Checa, Eslovaquia, Hungría, Croacia, Rumanía, Bulgaria, Serbia, Macedonia y Montenegro) aprobaron unos planes de acción que incluyen propuestas para alcanzar cuatro objetivos esenciales, a saber educación, empleo, salud y alojamiento. En dicha conferencia se creó asimismo un Fondo para la formación de los roma. Véanse <http://www.romadecade.org/> y <http://romaeducationfund.hu/>.

⁽¹⁴⁾ Miembros: Amnesty International (AI), el European Roma Rights Centre (ERRC), el European Roma Information Office (ERIO), la Red europea contra el racismo (ENAR), el Instituto de la Sociedad Abierta (OSI), la Spolu International Foundation (SPOLU), el Minority Rights Group International (MRGI) y la European Roma Grassroots Organisation (ERGO). Véase <http://www.romadecade.org/portal/downloads/News/Towards%20an%20EU%20Roma%20Policy%20ERPC%20-%20Final.pdf>.

4.7.3 **El Foro Europeo de Gitanos y Viajeros** (siglas en inglés: ERTF) ⁽¹⁵⁾ merece particular mención. Creado por iniciativa del Presidente finés Tarja Halonen, ha suscrito un acuerdo de asociación con el Consejo de Europa en virtud del cual goza de un estatuto privilegiado que le permite participar en sus trabajos.

4.7.4 Dado que uno de los ámbitos prioritarios en materia de integración de los roma —a saber el empleo— les incumbe especialmente, a los **interlocutores sociales** corresponde también desempeñar un importante papel al respecto. La experiencia de la Confederación Europea de Sindicatos (siglas en inglés: ETUC), así como la de los sindicatos nacionales y de las organizaciones europeas o nacionales de empresarios, puede resultar esencial en el proceso que se avecina.

5. Conclusiones

5.1 La constatación de que todos los esfuerzos realizados hasta ahora para incluir a los roma y hacer valer sus derechos han sido vanos es un tema recurrente en todos los estudios sobre esta materia.

5.2 Las medidas que se necesitan corresponden a las competencias tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros. Con arreglo al artículo 13 del Tratado de Amsterdam, en 2000 se adoptaron una serie de Directivas para luchar contra la discriminación que dieron lugar a un importante impulso y a un marco institucional para la acción contra la discriminación de los roma. La Comisión debería analizar la manera de desarrollar la legislación comunitaria para afrontar la situación de los roma, por ejemplo mediante la adopción de una directiva para eliminar la segregación. Además, la integración de los roma debería ser una prioridad a efectos de los Fondos Estructurales.

5.3 Para las cuestiones relativas a los roma que son competencia de los Estados miembros, se halló en la década de los noventa un posible enfoque efectivo a través del método abierto de coordinación (MAC) ⁽¹⁶⁾. Por consiguiente, el Comité propone basarse en el MAC y ampliar su aplicación a las cuestiones relativas a las minorías, especialmente a la integración de los roma. Como primer paso, se sugiere que se examine la situación de los roma en los distintos procesos en marcha de la OMC (en particular empleo, inclusión social y educación). Los Estados miembros podrían compartir el MAC y sus instrumentos para evaluar los modelos de mejores prácticas y, además, revisar los modelos globales o los proyectos basados en comunidades existentes. Para que dichos proyectos resulten fructíferos y sostenibles deben ser multisectoriales y desarrollar planes de actuación con todas las partes interesadas, en particular las organizaciones de roma. Dichos planes de actuación deben prever compromisos, actividades, evaluaciones, comunicación de los resultados y mecanismos de divulgación que cuenten con el apoyo de una

⁽¹⁵⁾ Foro Europeo de Gitanos y Viajeros (<http://www.ertf.org/en/index.html>).

⁽¹⁶⁾ El Consejo Europeo de Lisboa aplicó el método abierto de coordinación al proceso de Lisboa en materia de empleo, protección social, atención y enseñanza para niños, políticas empresariales, de innovación e investigación, así como a la reforma económica estructural. El Consejo Europeo de Gotemburgo amplió su ámbito de aplicación a las cuestiones de inmigración y asilo. Desde entonces, el MAC se aplica asimismo a las cuestiones relativas a los jóvenes. En su Comunicación sobre una Agenda Europea para la Cultura en un Mundo en vías de Globalización (COM)2007 242 final), la Comisión Europea propuso aplicar el MAC al ámbito de la cultura, solicitando expresamente la participación en el proceso del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones.

financiación adecuada, también de los Fondos Estructurales. El Comité está convencido de que el MAC constituye el enfoque perfectamente adaptado y efectivo para muchas cuestiones jurídicas, sociales y tradicionalmente cargadas de emotividad relativas a las minorías, especialmente los roma.

5.4 El éxito de estas iniciativas depende esencialmente de si se consigue establecer una red de cooperación funcional entre **todas** las partes interesadas. En multitud de ocasiones, el Comité ha demostrado su valor añadido como puente hacia la sociedad civil organizada ⁽¹⁷⁾ y se propone ayudar a la integración de las minorías, especialmente los roma, mediante una cooperación institucionalizada y, por tanto, sostenible.

5.5 La Conferencia de alto nivel sobre la integración de los roma que la Comisión tiene previsto organizar en septiembre sería un marco adecuado para entablar un debate público sobre sus propuestas para mejorar la eficiencia de la UE y de las políticas nacionales así como para emprender las primeras fases de este proceso.

En dicha ocasión, el Comité podría presentar medidas concretas con arreglo a lo expuesto en este dictamen. Convendría asimismo prever modos de cooperación con los medios de comunicación que persigan objetivos a largo plazo más ambiciosos que informar meramente sobre los incidentes acaecidos.

6. Observaciones finales

6.1 Inicialmente, el Comité acometió su tarea refiriéndose al Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos —con

el acuerdo de la Comisión— adaptado en el contexto del Año europeo del diálogo intercultural.

La cultura, tal como la concibe el Comité, es un proceso que incide en todos los ámbitos de la vida, proclamación de valores comunes, modo de vida compartido así como un medio de comunicación esencial que forma parte de los esfuerzos para mejorar la integración en todos los ámbitos ya que combina la razón con los sentimientos y, por consiguiente, brinda un enfoque incluyente para resolver las dificultades que hay que afrontar. La dimensión social de la cultura ayuda a convertir el diálogo intercultural en un instrumento de paz y estabilidad tanto interna como externa. En relación con las minorías, especialmente los roma, ello significa que el diálogo intercultural es el mejor modo de desprenderse gradualmente de los estereotipos de desconfianza, de los prejuicios y de la incomprensión desarrollados a lo largo de los siglos para encontrar entre todos, en un ambiente de respeto mutuo, una forma de integración aceptable para ambas partes, reforzada por un sólido marco legislativo.

6.2 El Comité confía en que se emprendan las primeras fases concretas para aplicar sus propuestas antes de que concluya el Año europeo del diálogo intercultural, previéndose etapas ulteriores con ocasión del Año Europeo de la Creatividad y la Innovación, en 2009, así como del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, en 2010.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Véase el trabajo efectuado por la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), el Grupo de Lisboa y el Grupo de enlace entre el Comité Económico y Social Europeo y las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países»

(2009/C 27/21)

Mediante carta de 24 de julio de 2007, la Vicepresidenta de la Comisión Europea Margot Wallström y el Vicepresidente Franco Frattini solicitaron al Comité Económico y Social Europeo, conforme al artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborar un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 2008 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 136 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comisión Europea, a través del Vicepresidente Sr. Franco Frattini y de la Vicepresidenta Sra. Margot Wallström, solicitó al CESE la elaboración de un dictamen exploratorio *«Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países».*

1.2 El Comité ha elaborado en los últimos años varios Dictámenes ⁽¹⁾ para que la integración sea un aspecto esencial de las políticas europeas de inmigración y asilo, y ha colaborado muy activamente con la Comisión, el Parlamento y el Consejo en la promoción de estas políticas.

1.3 El Comité ha impulsado la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los dictámenes porque considera que son actores fundamentales en las políticas de integración. Ya en el año 2002 el CESE y la Comisión Europea convocaron a los interlocutores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros a una importante conferencia ⁽²⁾ que constituyó un primer impulso hacia un enfoque común de las políticas europeas de integración: en las conclusiones se propuso la elaboración de un programa comunitario de integración y la creación de un fondo para financiar los objetivos.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21.3.2002 sobre el tema «La inmigración, la integración y la sociedad civil organizada», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 125 de 27.5.2002).
Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 10/11.12.2003 sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 30.3.2004).
Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 13/14.9.2006 sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).

⁽²⁾ Conferencia sobre el tema «Inmigración: el papel de la sociedad civil en la integración», Bruselas, 9 y 10 de septiembre de 2002.

2. El Marco europeo para la integración de los nacionales de terceros países

2.1 En el Dictamen sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» de 21 de marzo de 2002 ⁽³⁾, el CESE señaló la necesidad de desarrollar políticas claras y eficaces de integración dentro de un programa marco de la UE. Aunque el desarrollo de un marco común sobre la integración de inmigrantes no ha estado exento de dificultades, la Unión Europea (UE) tendrá, cuando se ratifique el Tratado de Lisboa, mejores instrumentos políticos y jurídicos necesarios para su aplicación.

2.2 El Programa de La Haya ⁽⁴⁾ para el fortalecimiento del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE señaló que la integración de los nacionales de terceros países es una de las estrategias políticas clave para la consolidación de la libertad en la UE durante el período 2005-2009 ⁽⁵⁾.

2.3 El Consejo Europeo señaló la necesidad de favorecer la coordinación entre las políticas nacionales de integración y las iniciativas de la UE, que se desarrolla a través de los principios básicos comunes (PBC) que son un marco común para la integración de inmigrantes adoptados por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 19 de noviembre de 2004 ⁽⁶⁾. Ello fue

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21.3.2002 sobre el tema «La inmigración, la integración y la sociedad civil organizada», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 125 de 27.5.2002).

⁽⁴⁾ Consejo Europeo, «El Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea» (DO C 53/1 de 3.3.2005).

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 15.12.2005 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 65 de 17.3.2006).

⁽⁶⁾ Consejo de la Unión Europea, Sesión nº 2618 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 19 de noviembre de 2004, 14615/04.

también confirmado por la Comisión Europea en su Comunicación «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años»⁽⁷⁾, donde se hizo referencia a la necesidad de establecer un Marco europeo para la integración basado en los PBC, que garantice el respeto de los valores y derechos fundamentales de la UE y que respalde la no discriminación.

2.4 Los PBC proporcionan un enfoque coherente del concepto europeo de integración de los nacionales de terceros países, sobre la base del objetivo de «integración cívica» que, tal como propuso el Comité⁽⁸⁾, «se basa en la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato». Los PBC tienen un enfoque bidireccional, pues la integración implica la adaptación y responsabilidad mutua entre los inmigrantes y la población de acogida.

2.5 En su Comunicación de 1 de septiembre de 2005 sobre el «Programa Común para la Integración — Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea»⁽⁹⁾, la Comisión Europea ofreció medidas concretas destinadas a poner en práctica y reforzar la aplicación de los PBC a nivel nacional y de la UE. La Comisión reconoció igualmente la necesidad de asegurar la participación de todas las partes interesadas a la hora de asegurar el éxito de la integración y de poner en práctica un enfoque global y coherente en el marco de la UE.

2.6 Para ello se propuso, entre otras iniciativas, en colaboración con la red de Puntos de Contacto Nacionales, un sitio en Internet, la elaboración de manuales, los informes anuales sobre migración e integración, y la creación de un **Foro Europeo de la Integración**.

2.7 En las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2007 se afirma: «El Consejo Europeo saluda los esfuerzos desplegados con el fin de mejorar la cooperación continuada y redoblada a escala de la UE y entre Estados miembros en materia de integración y de diálogo intercultural. El Consejo Europeo celebra, en particular, las conclusiones del Consejo del 12 de junio sobre el refuerzo de las políticas de integración en la UE fomentando la unidad en la diversidad. Destaca la importancia de nuevas iniciativas destinadas a facilitar el intercambio de experiencias sobre políticas de integración de los Estados miembros»⁽¹⁰⁾.

2.8 El CESE es partidario de un enfoque holístico tal como ha sido formulado recientemente por el Consejo Europeo, pues

(7) Comunicación de la Comisión — 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, COM(2005) 184 final, Bruselas, 10.5.2005.

(8) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21.3.2002 sobre el tema «La inmigración, la integración y la sociedad civil organizada», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 125 de 27.5.2002).

(9) Comunicación de la Comisión — Programa Común para la Integración — Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, COM(2005) 389, Bruselas, 1.9.2005.

(10) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/94934.pdf, punto 20.

la política de inmigración de la UE requiere que la integración y el diálogo intercultural sea uno de sus elementos fundamentales.

2.9 El vínculo complementario e indisoluble entre la integración y la inmigración se ha reconocido en las Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 12 y 13 de junio de 2007⁽¹¹⁾. El Consejo, siguiendo las recomendaciones acordadas en la reunión informal de los ministros encargados de la integración los días 10 y 11 de mayo en Potsdam, en la que participó el CESE, resaltó la necesidad de revisar a nivel político el alcance de nuevas actuaciones dirigidas a fortalecer el marco europeo de integración y las políticas de integración de los Estados miembros.

2.10 Las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales tienen un especial protagonismo en la coherencia y eficacia de los procesos sociales de integración de inmigrantes, en la definición de las políticas y en su evaluación en la UE. En su Dictamen sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil» de 13 de septiembre de 2006⁽¹²⁾, el CESE consideró la colaboración activa con la sociedad civil y los interlocutores sociales como un elemento esencial en la promoción de las políticas europeas sobre integración. En particular, el CESE hizo hincapié en la importancia de las funciones y el papel que los interlocutores sociales, las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de inmigrantes, las asociaciones culturales y deportivas, las comunidades religiosas, las asociaciones de vecinos, las comunidades educativas, las escuelas y las universidades, los medios de comunicación, etc., desempeñan en los procesos de integración a nivel nacional, regional y local, y la necesidad de promover su desarrollo, fortalecimiento y reconocimiento a nivel europeo en la renovación del marco de la UE para la integración de los inmigrantes.

2.11 La puesta en marcha de políticas y programas de acogida e integración de inmigrantes debe ir acompañada de una amplia participación e implicación directa de las organizaciones sociales y de las asociaciones de inmigrantes. Esto ha sido también confirmado por el Tercer informe anual sobre inmigración e integración de la Comisión Europea publicado el 11 de septiembre de 2007⁽¹³⁾. El informe anual reitera la iniciativa de organizar un **Foro Europeo de la Integración** donde interesados que trabajan en la UE en pro de la integración intercambiarían experiencias y elaborarían recomendaciones⁽¹⁴⁾.

2.12 La promoción de políticas de integración y el intercambio de experiencias se verán, por otro lado, enormemente beneficiados por la adopción de un marco financiero sólido y ambicioso. Dentro del programa Solidaridad y Gestión de los

(11) Consejo de la Unión Europea, Sesión nº 2807 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 12 y 13 de junio de 2007, 10267/07.

(12) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 13 y 14.9.2006 sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», ponente: Sr. Pariza Castaños, (DO C 318 de 23.12.2006).

(13) Comunicación de la Comisión, Tercer informe anual sobre inmigración e integración, COM(2007) 512 final, Bruselas, 11.9.2007.

(14) Véase punto 3.1 de la Comunicación COM(2007) 512 final.

Flujos de Inmigración 2007-2013, el Fondo Europeo de Integración de Nacionales de Terceros Países ⁽¹⁵⁾ facilitará el desarrollo de políticas nacionales inspiradas en los PBC y la renovación de una política de la UE sobre la integración de inmigrantes.

2.13 El establecimiento de una política común europea para la integración de los inmigrantes ha sido también formalmente reconocido como una política clave para la Unión por el Tratado de Reforma adoptado el pasado 18 de octubre en Lisboa (**Tratado de Lisboa**). Por primera vez, el nuevo Título V del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión (TFU) dotará a la Unión Europea de una base legal (artículo 63 bis 4, nuevo artículo 79.4) para desarrollar medidas legislativas comunes para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros en la integración de los nacionales de terceros países ⁽¹⁶⁾.

3. Propuesta del CESE para constituir el Foro Europeo de la Integración

3.1 El Comité considera que es necesario mejorar la coherencia de las políticas de la UE, una vez que ya se han puesto en marcha numerosos instrumentos: el Programa Común para la Integración, el Fondo Europeo de Integración, los Puntos de Contacto Nacionales para la Integración, los «*Handbook on Integration*», los Informes Anuales sobre Migración e Integración, el sitio en Internet, etc. El Comité considera que es conveniente reabrir el debate del método abierto de coordinación. La Comisión Europea debe proponer al Consejo la puesta en marcha del método abierto de coordinación sobre la integración que no fue aceptado por el Consejo hace algunos años.

3.2 Para reforzar la coherencia de esta política y de sus instrumentos es necesario poner en marcha una **plataforma de participación de la sociedad civil**, por lo que el Comité saluda y se siente honrado por la iniciativa de la Comisión Europea de solicitar este dictamen exploratorio.

3.3 Teniendo en cuenta otras plataformas existentes (en relación con otras políticas de la UE), y las experiencias nacionales, el Comité propone que la Plataforma europea, tal como la ha llamado la Comisión ⁽¹⁷⁾, se denomine **Foro Europeo de la Integración (European Integration Forum)**.

3.4 El Comité considera que el Foro se debe constituir de manera evolutiva. La primera reunión se debe celebrar en el otoño de 2008 para elaborar la agenda de trabajo y completar su estructura.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Artículo 63 bis 4 El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

⁽¹⁷⁾ COM(2005) 389 final.

3.5 Funciones del Foro Europeo de la Integración

3.5.1 El Comité ha propuesto en diversos Dictámenes ⁽¹⁸⁾ que es preciso disponer de un enfoque holístico para la integración, para lo que es necesario que estén implicados todos los actores, especialmente los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

3.5.2 La Comisión, en la Comunicación sobre el Programa Común para la Integración ⁽¹⁹⁾, considera que las funciones del Foro pueden ser «la consulta, el intercambio de conocimientos técnicos y la formulación de recomendaciones».

3.5.3 El Comité está de acuerdo y considera que esta función se puede desempeñar a través de la elaboración de informes (que pueden incluir orientaciones) sobre las políticas de integración.

3.5.4 La Comisión, el Parlamento y el Consejo pueden elevar consultas al Foro sobre las políticas europeas de integración.

3.5.5 El Foro podrá elaborar, para las Instituciones de la UE, informes de propia iniciativa para mejorar la integración de los nacionales de terceros países.

3.5.6 El intercambio de conocimientos técnicos y de buenas prácticas debe ser una función muy importante del Foro en colaboración con la red de los Puntos de Contacto Nacionales.

3.5.7 El Foro puede colaborar en las Conferencias del *Handbook on Integration* y en las reuniones de los Puntos de Contacto Nacionales.

3.5.8 Las actividades del Foro, los informes y conclusiones se publicarán en la Web del CESE y en el sitio en Internet de la Comisión dedicado a la integración, a través del cual los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países podrán participar (Foro virtual).

3.6 Miembros del Foro

3.6.1 El Foro estará compuesto por un máximo de 100 personas y se reunirá dos veces al año.

3.6.2 La Comisión considera que «su valor añadido consistirá en reunir a las distintas partes interesadas que operan en el ámbito de la integración en la UE; por ejemplo, de organizaciones coordinadas a nivel de la UE que contarán con representantes en los diferentes Estados miembros» ⁽²⁰⁾. El CESE comparte el criterio de la Comisión y considera que la integración laboral en condiciones de igualdad de trato es una de las prioridades, por lo que es preciso que en el Foro participen también los interlocutores sociales.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21.3.2002 sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 125 de 27.5.2002) y Dictamen de 13 y 14.9.2006 sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 32.12.2006).

⁽¹⁹⁾ COM(2005) 389 final.

⁽²⁰⁾ COM(2005) 389 final.

3.6.3 Es fundamental que el Foro trabaje con un enfoque europeo, sobre la base de la experiencia y las prácticas nacionales. Por eso el Comité propone que participen en el Foro representantes de las organizaciones de ámbito de la UE y de ámbito nacional.

3.6.4 Un tercio de los participantes del Foro representarán a estas organizaciones de ámbito de la UE que trabajen en el campo de la integración de los inmigrantes, incluyendo a los interlocutores sociales.

3.6.5 El resto de los participantes procederán de órganos consultivos de los Estados miembros (entre uno y cuatro representantes). De esta manera tendrán que participar en el Foro europeo los Foros, Plataformas, Consejos o instituciones similares que existan en los Estados miembros, especialmente cuando participen organizaciones de inmigrantes. En los Estados miembros que no dispongan de estas instituciones, podrán participar los Consejos Económicos y Sociales (o instituciones similares).

3.6.6 El CESE considera que es fundamental facilitar la participación, en el Foro Europeo de la Integración, de las organizaciones de inmigrantes, la mayor parte de las cuales sólo están organizadas a nivel nacional y no disponen de redes europeas, por lo que los Foros, Plataformas, Consejos o CES de los Estados miembros designarán a los representantes de las organizaciones de inmigrantes que sean más representativas.

3.7 Las organizaciones deberán tener en cuenta el equilibrio de género en la designación de los participantes.

3.7.1 El Foro podrá invitar a participar en sus reuniones a observadores y expertos, especialmente a las Agencias europeas especializadas, a los académicos e investigadores, así como a las redes europeas de las autoridades locales.

3.7.2 Para promover la más amplia participación, el Foro Europeo de la Integración debe trabajar en red con las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones locales, regionales, nacionales y europeas).

3.7.3 En las reuniones del Foro participará el CESE de acuerdo con lo previsto en el punto 3.7; también podrán participar representantes de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones.

3.8 *El compromiso del Comité Económico y Social Europeo*

3.8.1 El Comité se comprometerá muy activamente con las actividades del Foro, y para ello constituirá en la Sección SOC, un Grupo de estudio permanente sobre la integración compuesto por quince miembros. A través de este Grupo permanente, el Foro colaborará con el CESE en la elaboración de los Dictámenes.

3.8.2 Los miembros del grupo de estudio permanente participarán en las reuniones plenarios del Foro.

3.8.3 Teniendo en cuenta la nueva base jurídica del Tratado de Lisboa, el Comité elaborará nuevos dictámenes con propuestas y recomendaciones políticas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros en la integración.

3.9 *Estructura del Foro*

3.9.1 El CESE propone que el Foro tenga una estructura muy ligera:

- Un/a presidente/a, nombrado/a por el CESE, de conformidad con la Comisión
- Tres vicepresidentes/as nombrados/as por el Foro
- El Presidente y los tres vicepresidentes constituirán la Mesa del Foro que se reunirá al menos cuatro veces al año
- Una pequeña secretaría de dos personas del CESE
- El Foro se reunirá en los locales del CESE, donde tendrá su sede
- El Plenario del Foro se reunirá dos veces al año, previa convocatoria del Presidente
- Para la elaboración de los informes se podrán constituir grupos de estudio reducidos.

3.10 *Agenda del Foro*

3.10.1 Los Principios Básicos Comunes determinan la hoja de ruta para las actividades del Foro y, por lo tanto, su agenda.

3.10.2 La agenda de trabajo será elaborada por la Mesa de Foro, teniendo en cuenta la agenda de las instituciones de la UE y las agendas de las organizaciones de la sociedad civil.

3.10.3 Los objetivos y los programas del Fondo Europeo de la Integración podrán ser evaluados en el Foro, así como los demás instrumentos previstos en la política europea de integración.

3.11 *Reglamento*

3.11.1 El CESE propone que la Comisión Europea apruebe el reglamento, a propuesta del CESE.

3.11.2 El CESE propone que la Comisión Europea, a propuesta del CESE, designe a los participantes del Foro.

3.12 *Marco financiero*

3.12.1 El Foro se deberá financiar con los recursos económicos aportados por las instituciones de la UE.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un nuevo Programa europeo de acción social»

(2009/C 27/22)

El 25 de octubre de 2007 el Comité Económico y Social Europeo recibió una consulta de la futura Presidencia francesa sobre el tema:

«Por un nuevo Programa europeo de acción social».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 10 de junio de 2008 (ponente: Sr. Olsson).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

En el momento de la aprobación de este dictamen, y a la vista del referéndum del 12 de junio sobre el Tratado de Lisboa, es necesario clarificar la situación y el futuro de este Tratado. En el dictamen se hace amplia referencia al Tratado de Lisboa y a su dimensión y potencial en materia de política social. El Comité considera que los argumentos a favor de un nuevo Programa europeo de acción social ambicioso y participativo siguen siendo relevantes e incluso más necesarios.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Para que el desarrollo social en la UE esté a la altura de los cambios económicos y del mercado es preciso un nuevo Programa europeo de acción social (PEAS). Es además oportuno, a la luz del nuevo Tratado de Lisboa, que crea nuevas posibilidades, responsabilidades y objetivos, relanzar una Europa social más participativa y dinámica. El nuevo PEAS debería promover, de forma tangible y práctica, los objetivos y ambiciones de la política social de la UE mucho más allá de 2010 y convertirse en una guía completa para la acción política.

1.2 El diálogo social sigue siendo uno de los pilares principales y debe ser reforzado. El programa debería establecer una nueva conexión con los ciudadanos y la sociedad civil organizada y lograr que los procedimientos participativos «de abajo arriba», incluido también el diálogo civil, interaccionen con las iniciativas de la UE.

1.3 El programa debería ocuparse específicamente de áreas políticas como la calidad de vida, los derechos sociales fundamentales, la capacitación de los ciudadanos, la solidaridad social, el empleo y el trabajo de alta calidad, el espíritu empresarial de la sociedad, la gestión del cambio y la promoción de normas sociales básicas en las relaciones exteriores de la UE, en particular, en el ámbito del comercio. Deben utilizarse todos los instrumentos y herramientas existentes. Aunque debe mantenerse el método comunitario, es preciso complementarlo con otros «nuevos métodos». Los recursos financieros del presupuesto actual pueden reasignarse al programa. La reforma presupuestaria de después de 2013 debe centrarse en la cohesión social.

2. Introducción y antecedentes

2.1 La próxima Presidencia francesa ha transmitido al Comité Económico y Social Europeo la idea de un Programa europeo de acción social.

2.2 Esta consulta francesa puede verse como seguimiento del anterior dictamen del Comité sobre el tema *Balance sobre la realidad de la sociedad europea*, en el que se señalaba lo siguiente: «Con el fin de sentar las bases de un nuevo consenso sobre los retos sociales que afronta Europa, se podría determinar un nuevo “programa de acción social” que tuviera en cuenta tanto las realidades económicas como las expectativas sociales» ⁽¹⁾.

2.3 El mencionado dictamen hacía referencia al *Programa europeo de acción social* de 1989 que formaba parte de lo que puede identificarse como *modelo social europeo* y demostraba la realidad de la *dimensión social* del mercado interior. Se trataba de un programa de acción de tres años y constituía el eje central de las iniciativas de la Comisión en la esfera social, con 45 medidas claras que se consideraban imprescindibles para dar expresión tangible, a escala comunitaria, a los principios que se recogen en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores ⁽²⁾. Se trataba de medidas legislativas y no legislativas que abarcaban la acción de la Comunidad prácticamente en todos los campos sociales para conseguir los objetivos del Tratado de «mejora de las condiciones de vida y de trabajo».

2.4 El acervo social europeo acumulado gracias al Plan de Acción Social de 1989 no ha mantenido el ritmo de los retos económicos y sociales que hoy plantean la globalización, el cambio climático y el cambio demográfico. Son retos agravados por la ralentización del crecimiento económico, la inestabilidad financiera y la amenaza de la crisis alimentaria. Incluso ciertos grupos ven un estancamiento de la política social europea en comparación con los avances de las políticas del mercado interior.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE de 18.1.2007 sobre el tema «Balance sobre la realidad de la sociedad europea», ponente Sr. Olsson (DO C 93 de 27.4.2007), punto 5.8.

⁽²⁾ De la Carta del Programa, Europa Social 1/90, p. 28.

2.5 El balance social demostró que una sociedad europea rica y en rápido cambio ofrece más oportunidades, pero también surgen nuevos riesgos sociales. En este balance se pusieron de relieve problemas como la diferencia de renta y de oportunidades, los cambios en el mercado laboral, la igualdad entre hombres y mujeres, las diferencias de salario, la pobreza infantil y la exclusión social, la «fractura generacional», los cambios en la estructura familiar, el acceso a la vivienda y a la atención infantil, la situación de las personas con discapacidad, la migración y la integración.

3. Un nuevo marco para un Programa europeo de acción social (PEAS)

3.1 Los políticos son cada vez más conscientes de que son es indispensable adoptar nuevas orientaciones políticas para responder a los retos del modelo europeo de sociedad. Los ciudadanos europeos se vuelven hacia nuevas acciones de política social que han de ser socialmente progresivas y económicamente sostenibles.

3.2 El Tratado de Reforma de Lisboa crea una nueva oportunidad para llevar a cabo un Programa europeo de acción social, al dar a la UE nuevos objetivos sociales ⁽³⁾: conseguir el pleno empleo y el progreso social, luchar contra la exclusión social y la discriminación, fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

3.3 El Tratado de Reforma aumenta las responsabilidades de la Unión Europea a la hora de alcanzar esos objetivos sociales.

3.4 Las oportunidades para una Europa más social quedan consagradas en concreto en la Carta de los Derechos Fundamentales, en la disposición vinculante de la «cláusula social transversal» y en el Protocolo sobre los servicios de interés general. El Tratado también ofrece oportunidades para una «cooperación reforzada» que los Estados miembros pueden promover y utilizar en la esfera social ⁽⁴⁾.

3.5 El Tratado confirma el papel de los interlocutores sociales y su contribución a una Europa de progreso económico y social. Con las disposiciones sobre la democracia participativa también ofrece nuevas oportunidades e instrumentos complementarios – como la iniciativa de los ciudadanos– para que los ciudadanos y sus organizaciones participen en la construcción de una Europa más social. El CESE debe desempeñar un papel activo en este sentido.

3.6 El CESE también desea hacer una referencia a la declaración ⁽⁵⁾ de nueve gobiernos que quisieron subrayar la necesidad de reforzar el modelo social europeo que ha permitido el progreso social y que puede asumir los retos actuales. La declaración insistía en la responsabilidad de las instituciones europeas de relanzar la Europa social y utilizar todos los instrumentos que estén a su alcance, en particular el diálogo social. En ella se

afirmaba que la UE-27 no puede limitarse a ser una mera zona de libre comercio, sino que habrá de garantizar el necesario equilibrio entre la libertad económica y los derechos sociales, de tal manera que el mercado interior pueda regularse también en una perspectiva social. En sus políticas exteriores la Unión debe promover los valores de su modelo social para conseguir una globalización justa y un trabajo digno para todos.

3.7 En resumen, es preciso un nuevo Programa europeo de acción social para que el desarrollo social en la UE esté a la altura de los cambios económicos y del mercado y para confirmar la Estrategia de Lisboa y fomentar sus aspectos social, económico y medioambiental y hacerlos progresar juntos. Es también oportuno, a la luz del nuevo Tratado de Lisboa, reactivar una Europa social más participativa y dinámica que responda a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Por ello el Programa europeo de acción social debe estar plenamente integrado en una estrategia posterior a Lisboa basada en *el empleo, el crecimiento, la cohesión social y la sostenibilidad*, en la que la dimensión social tenga el mismo peso que la dimensión económica.

4. Principios y elementos de un nuevo Programa europeo de acción social

4.1 El nuevo Programa europeo de acción social debe estar firmemente asentado en los valores y objetivos de la Unión Europea que se establecen en el Tratado de Lisboa. Debe ser una referencia para un *espacio de bienestar para todos los ciudadanos de Europa* democrático, asentado en la solidaridad, sostenible, socialmente integrador y competitivo, basado en una mejor distribución de las oportunidades de éxito en la vida y que no deje a nadie marginado, y un instrumento esencial para garantizar los derechos de los ciudadanos que consagra la Carta de los Derechos Fundamentales. El PEAS debe apoyarse en una cooperación positiva entre los Estados miembros y no en una competencia, en una carrera de mínimos en cuanto a derechos sociales, protección social y condiciones de trabajo. La Unión Europea confirmará así sus intenciones en materia de derechos humanos para garantizarlos en su máximo nivel.

4.2 El Programa europeo de acción social recoge una visión de un modelo europeo de sociedad que abarca tanto el concepto de economía social de mercado como el de modelo social europeo. Responde a las necesidades y aspiraciones de las personas, capacita a los ciudadanos al otorgarles derechos y responsabilidades y, al tiempo que promueve la democracia participativa, define y moviliza a los agentes para un diálogo social reforzado y un diálogo civil efectivo. El nuevo Programa europeo de acción social debe facilitar un planteamiento creativo e innovador para responder a los nuevos retos y riesgos.

4.3 El nuevo Programa debe basarse en perspectivas sociales a largo plazo y responder a las nuevas expectativas y realidades. En esta perspectiva de sostenibilidad a largo plazo es preciso dar énfasis a las medidas destinadas a niños y jóvenes.

⁽³⁾ Artículo 2.

⁽⁴⁾ Título IV, artículo 10.

⁽⁵⁾ Enhancing Social Europe, presentado por los Ministros de Trabajo de Bélgica, Bulgaria, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Luxemburgo y Hungría:
<http://www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=816>.

4.4 Así pues, el Programa debe actualizar y reafirmar los objetivos, propuestas y ambiciones de la política social de la UE mucho más allá de 2010. Ha de ser una guía completa para la acción en todos los ámbitos en favor de una Europa social resurgida, respaldada por unas agendas sociales actualizadas periódicamente ⁽⁶⁾ sobre la base de los valores comunes.

4.5 El PEAS es inseparable de un modelo social europeo dinámico ⁽⁷⁾. La fuerza del modelo reside principalmente en su capacidad para apoyarse en los valores comunes inherentes a una gran diversidad de situaciones y establecer conjuntamente instrumentos, procedimientos y acciones con los agentes legítimos, lo cual permite una convergencia real para el progreso. La capacidad de financiación de la UE es un factor determinante para garantizar un desarrollo coherente y permitir que se incorporen los países con retraso estructural.

4.6 El Programa reconoce que el desarrollo económico y el progreso social son interdependientes y se promueven mutuamente. Combinar la competitividad económica con la justicia social y la solidaridad es la forma más adecuada para que aumente el bienestar de los europeos. Con determinadas garantías para los beneficiarios, podría combinar las iniciativas privadas y públicas para encontrar unos recursos financieros sostenibles para un bienestar social integrador. Así, debe orientarse a crear un marco para garantizar unos servicios de interés general universales, accesibles y de calidad.

4.7 El nuevo Programa de acción social debe apoyar a las empresas socialmente responsables, la competencia leal y unas condiciones equitativas que permitan al mercado interior prosperar sin verse socavado por el «dumping social». En este contexto, también debe centrarse especialmente en unos empleos de calidad para el futuro y en la necesaria e inseparable sociedad del conocimiento.

4.8 El fomento del espíritu empresarial en general, tal y como lo define la Comisión ⁽⁸⁾, mejorará tanto los resultados económicos como los sociales ⁽⁹⁾. Es preciso proteger y alentar la pluralidad en las empresas para aprovechar las especificidades de la pequeña y mediana empresa y de las empresas de la economía social y su contribución a la dimensión social. Son necesarios unos estatutos europeos para asociaciones, fundaciones, mutuas y pequeñas empresas, a fin de establecer unas condiciones equitativas entre todos los agentes económicos.

⁽⁶⁾ La Comisión Europea aprobó la Agenda Social Renovada el 2 de julio de 2008 (COM(2008) 412 final).

⁽⁷⁾ Véase el dictamen del CESE de 6.7.2006 sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo», ponente: Sr. Ehnmark (DO C 309 de 16.12.2006).

⁽⁸⁾ He aquí la definición de la Comisión: «El espíritu empresarial consiste en la habilidad de un individuo para convertir ideas en actos. Incluye la creatividad, la innovación y la asunción de riesgos, así como la habilidad para planificar y gestionar proyectos destinados a lograr objetivos. Es un apoyo para todos en la vida cotidiana del hogar y en la sociedad, hace que el empleado sea más consciente del contexto de su trabajo y más capaz de aprovechar sus oportunidades, es la base sobre la que los empresarios pueden establecer una actividad social o comercial». Dictamen del CESE de 25.10.2007 sobre «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa», punto 2.2, ponente: Sra. Sharma, ponente: Sr. Olsson (DO C 44 de 16.2.2008).

⁽⁹⁾ Véase el dictamen Sharma/Olsson.

4.9 El PEAS debe basarse en un enfoque global y coherente que explore también el concepto de integración de la política social en otros entornos políticos. Ha de ser un componente natural de la política macroeconómica, de las políticas fiscal y de competencia, de la estrategia para el desarrollo sostenible, de la política industrial, de la cohesión territorial y de la dimensión exterior de la UE.

4.10 El nuevo PEAS debe mejorar de modo tangible la visión social de las «oportunidades de éxito en la vida» que presentaba no hace mucho la Comisión ⁽¹⁰⁾. La Comisión sugiere un marco para las políticas comunitarias y subraya que la agenda de «oportunidades, acceso y solidaridad» exige inversiones a largo plazo en capital social y humano. Estas inversiones mejorarán el rendimiento económico y además pueden justificarse desde la perspectiva del desarrollo sostenible. El Comité respalda decididamente esta idea y considera que tanto a escala de la UE como de los Estados miembros es preciso asegurar vías innovadoras para financiar el capital humano y social. El presupuesto de la UE debe orientarse a este fin. También podría estudiarse la posibilidad de una línea de crédito de ámbito europeo para el desarrollo de infraestructuras sociales.

4.11 El PEAS debería contribuir igualmente a conseguir una globalización más equitativa y equilibrada, promoviendo los principios y valores de su modelo social en las relaciones exteriores de la UE. Deberían ofrecerse asociaciones con terceros países, acompañadas por una mayor asistencia técnica y financiera, para fomentar el diálogo social y cívico, así como las políticas de empleo y de bienestar social. Las relaciones comerciales deberían estar guiadas por el respeto a los derechos humanos fundamentales y sociales que se recogen, por ejemplo, en los principios y normas de la OIT ⁽¹¹⁾.

5. Gobernanza a varios niveles

5.1 Las instituciones de la Unión Europea deben estar a la altura de su liderazgo y de las obligaciones que les impone el Tratado en cuanto a la consecución del progreso social. Por tanto, resulta oportuno un nuevo Programa europeo de acción social. En la práctica, todos los instrumentos y medidas que prevé el Tratado ⁽¹²⁾ para este propósito deben utilizarse con sentido práctico y eficiencia, al tiempo que se reconocen las exigencias de la subsidiariedad y la proporcionalidad.

5.2 Tanto el Programa europeo de acción social de 1989 como el proyecto de mercado único de 1992 demostraron la validez del método comunitario. Puesto que este método sigue siendo válido para la revisión del mercado interior que está realizándose, el Comité cree que también debería contar con una dimensión social renovada. Por tanto, en la UE de los 27 hay espacio para acciones legislativas.

⁽¹⁰⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI, COM(2007) 726 final.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE de 22.4.2008 sobre el tema «Negociaciones sobre los nuevos acuerdos comerciales: postura del CESE», ponente: Sr. Peel, coponente: Sra. Pichenot (DO C 211 de 19.8.2008, p. 82).

⁽¹²⁾ Particularmente, el artículo 136 del Tratado de Lisboa.

5.3 Al mismo tiempo, una participación variada y fructífera de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en distintos ámbitos puede contribuir a aumentar el sentimiento de adhesión. Todas las partes interesadas han de estar presentes para que el Programa europeo de acción social sea relevante, tangible, práctico y satisfactorio para los ciudadanos. De este modo, el enfoque proactivo y «de abajo arriba» como el que se describe más adelante interaccionaría con las iniciativas de la UE.

5.4 Es preciso conocer las necesidades, preocupaciones y aspiraciones de los ciudadanos. La iniciativa de la Comisión de hacer un balance de la realidad social puede servir de modelo y organizarse de forma más permanente, y llegar también al ámbito local. Las organizaciones de la sociedad civil representativas tienen un papel esencial a la hora de canalizar las exigencias de los ciudadanos en el nivel correspondiente, incluido el europeo. Deben participar sistemáticamente en los balances y las consultas lanzadas por la Comisión, y el Comité debe desempeñar en este contexto su función de intermediario.

5.5 En este contexto, el CESE subraya la importancia de organizar un debate permanente en todos los ámbitos para afrontar los futuros desafíos y decisiones estratégicas en las políticas sociales. El objetivo del debate debe ser contribuir a un nuevo consenso progresivo sobre la política social europea, basada en un compromiso compartido por cuantos participan en ella.

5.6 El diálogo social intersectorial, sectorial y transnacional sigue siendo uno de los principales pilares del modelo social en los Estados miembros y la UE. Los empresarios y los sindicatos son cruciales para hacer frente a los desafíos sociales, pues son grandes motores para el progreso económico y social. Los informes de análisis conjuntos y las prioridades de los interlocutores sociales europeos serán elementos esenciales de un marco de acciones apropiadas e escala comunitaria y nacional ⁽¹³⁾.

5.7 El diálogo civil —que debe distinguirse claramente del diálogo social— será otro pilar destacado en el futuro. Será un auténtico desafío comprometer a los ciudadanos y a sus organizaciones de todos los ámbitos en la construcción de la Europa social.

5.8 Los consejos económicos y sociales y otras instituciones similares, junto con sus gobiernos, deberían tener la posibilidad de ser invitados a participar en todas las fases para diseñar y aplicar el Programa europeo de acción social.

5.9 Es preciso reforzar en la práctica las asociaciones y el diálogo que ya existen en el campo de las políticas sociales. Hay que difundir —y, probablemente, estudiar más a fondo— las

⁽¹³⁾ Por ejemplo, el informe de análisis conjunto «Key challenges facing European Labour markets» (Principales retos de los mercados laborales europeos), publicado por BusinessEurope, el CEEP y el CES en octubre de 2007.

experiencias y modelos de asociación que han tenido éxito y que han contribuido al bienestar social, tanto en los Estados miembros como en lo que afecta a la política de cohesión.

5.10 Es preciso promover y respaldar con unas medidas públicas adecuadas la autonomía y las capacidades de los agentes socioeconómicos, para crear un entorno positivo que aumente su potencial de desarrollar la perspectiva de abajo arriba y determinar las áreas políticas clave.

6. Áreas políticas clave

6.1 Una vida sostenible

— *Garantizar el camino individual mediante compromisos colectivos.* Unos principios comunes para hacer frente a los cambios que se producen a lo largo de la vida, incluido el respaldo a la «flexiguridad» ⁽¹⁴⁾ a través de una educación y una formación garantizadas, el acceso a los servicios, la conservación de los derechos y una renta suficiente, así como una financiación pública y privada en consonancia con el tipo de seguridad social elegido la ambición de seguridad proclamada. Los sistemas de seguridad social deben adaptarse y completarse, si es posible, con convenios colectivos y una provisión financiera acordada por las partes.

— *Más calidad de vida a través de una carta de la sostenibilidad social* que abarque, por ejemplo, los derechos sociales fundamentales, la protección social, los servicios sociales, el derecho a la salud y los derechos de los pacientes (también los pacientes con enfermedades mentales).

6.2 Garantizar los derechos sociales fundamentales

— *La Carta europea de Derechos Fundamentales.* Los principios y disposiciones de la Carta deberían orientar y guiar los avances y acciones en la política social de la UE.

— *Vigilancia para combatir todas las formas de discriminación.* Más medidas legislativas y de otro tipo para garantizar las disposiciones del Tratado ⁽¹⁵⁾ a fin de atender a todas las causas de la discriminación.

— *Ratificar los instrumentos internacionales y europeos en materia de derechos humanos.* Acciones para garantizar la aplicación jurídica y práctica de las disposiciones que se recogen en estos instrumentos y supervisión mejorada a cargo de la UE y los Estados miembros. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño ha de recibir una atención especial.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE de 22.4.2008 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad», ponente: Sr. Janson, coponente: Sr. Ardhe (DO C 211 de 19.8.2008, p. 48).

⁽¹⁵⁾ Artículo 16 E del Tratado de Lisboa (anterior artículo 13).

6.3 *Desarrollar las capacidades de los ciudadanos*

- Programa europeo para aumentar el conocimiento ⁽¹⁶⁾. Prioridades y acciones clave del aprendizaje permanente, que deberán tener un fundamento legal y suficientes recursos financieros.
- Aplicación del Pacto Europeo para la Juventud, en particular
 - un paquete de empleo juvenil que cuente con una inversión sustanciosa para que los jóvenes tengan acceso a una primera experiencia laboral digna que conduzca a un puesto más permanente en el mercado laboral;
 - dar una segunda oportunidad a quienes abandonan la escuela.
- Programa marco de la Comunidad de políticas de integración. Derechos coherentes y efectivos basados en las políticas de integración de inmigrantes, refugiados y minorías, con el respaldo de grandes recursos financieros. Ayuda permanente para el Foro europeo de Integración propuesto que establecerán el CESE y la Comisión para dar voz a los inmigrantes.

6.4 *Hacia una sociedad para todos*

- Erradicación de la pobreza
 - mantener el objetivo de erradicar la pobreza en todos los Estados miembros
 - aplicar la visión de acabar con la pobreza infantil
 - pensiones dignas para combatir la pobreza entre la tercera edad
 - establecer principios comunes para una renta mínima digna respetando la subsidiariedad.
- Igualdad entre hombres y mujeres
 - llevar a la práctica el Pacto para la igualdad entre hombres y mujeres (mediante la legislación, el MAC y los principios comunes)
 - garantizar los derechos individuales de las mujeres
 - aumentar su participación en todos los sectores de la sociedad
 - combatir la pobreza entre las mujeres
 - inversiones en atención a niños y ancianos accesible y asequible
 - revisar los sistemas fiscales y de seguridad social
 - combatir la violencia contra la mujer.

⁽¹⁶⁾ Véase Günther Schmied: «Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Life Course», contribución a la reunión informal de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales, Guimarães, Portugal, julio de 2007: http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/en/preview_documentos.asp?r=29&m=pdf (p. 69).

- Responder a las necesidades de una sociedad que envejece
 - poner en marcha la Alianza para las Familias, aprobada por los Jefes de Estado de la UE, para esta cuestión
 - crear una «alianza para los mayores» ⁽¹⁷⁾
 - garantizar el acceso universal y la sostenibilidad financiera de los cuidados de larga duración
 - lanzar un programa de investigación
 - crear un observatorio de mejores prácticas.
- Una estrategia global de la UE para la discapacidad
 - introducir una propuesta marco específica contra la discriminación por discapacidad
 - consolidar el principio de integrar la discapacidad en todas las políticas
 - formular un paquete completo de medidas legislativas y evaluación de impacto del resto de la legislación.
- Mejora de los servicios de interés general
 - lograr la estabilidad jurídica necesaria para garantizar el funcionamiento de los servicios de interés general y, en particular, los servicios sociales de interés general, así como para mantener un nivel de vida elevado, respetando las competencias de los agentes
 - desarrollar instrumentos de calidad para supervisar el rendimiento de estos servicios, a fin de incrementar su eficacia, también en lo referente a los costes
 - promover la inversión a través de los instrumentos combinados de financiación público-privada (asociación público-privada), sobre todo en materia de infraestructuras públicas que generen ingresos por su explotación.

6.5 *Creación de empleo y trabajo de alta calidad*

- Una estrategia de empleo europea ambiciosa y efectiva, en especial con objetivos mensurables y comparables en los ámbitos de la activación, el aprendizaje permanente, el empleo juvenil y la igualdad entre hombres y mujeres. La Comisión debería tener una mayor competencia.
- Hacer de la movilidad una oportunidad para todos. Hay que explotar los beneficios del mercado interior y aplicar plenamente el principio de libre circulación de los trabajadores dentro de la UE, ello unido a:
 - medidas adecuadas de seguridad social (coordinación transnacional eficiente de la seguridad social y posibilidad de transferir los derechos sociales de pensiones y asistencia sanitaria)

⁽¹⁷⁾ SOC/308, proyecto de dictamen sobre el tema «Tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada»; ponente: Sra. Heinsch. No publicado aún en el DO (Dictamen adoptado en septiembre de 2008).

- acceso a la vivienda, la atención infantil y la educación
- igualdad de trato para trabajadores desplazados, «móviles» y del país de acogida
- mecanismos de control más eficientes y coordinados para el desplazamiento de trabajadores.
- Trabajo de alta calidad con remuneración justa.
 - principios comunes para promover el trabajo de alta calidad con una remuneración justa y reducción del empleo precario
 - medidas de apoyo a los trabajadores escasamente cualificados y a los aún no cualificados
 - más acciones para combatir el trabajo no declarado
 - desarrollo de un Índice europeo de calidad del trabajo
 - medidas para mejorar la salud y la seguridad en el trabajo, con disposiciones eficaces para afrontar nuevos riesgos, también en las nuevas formas de trabajo.
- *Eliminar toda discriminación en el mercado laboral* también aplicando estrategias eficaces para reducir las diferencias entre hombres y mujeres, combatir la exclusión y crear vías de inclusión.

6.6 Promover el espíritu empresarial en la sociedad

Debe promoverse el espíritu empresarial en su sentido más amplio para generar más crecimiento y mejores empleos, lograr la cohesión social y combatir la exclusión social.

- *Empresas, especialmente empresas de la economía social*, como camino hacia una integración efectiva en la sociedad y en el trabajo.
- Los programas de la Comisión en favor del espíritu empresarial deberían seguir centrados en el empleo de calidad.
- *Responsabilidad social de las empresas*. Convertir a Europa en polo de excelencia en materia de responsabilidad social de las empresas a través de acciones conjuntas de empresarios, sindicatos, ONG y poderes públicos, para, además de lograr el pleno cumplimiento del Derecho laboral y del Derecho social, desarrollar modelos y buenas prácticas sostenibles con el respaldo de iniciativas comunitarias.

6.7 Previsión y supervisión del cambio estructural

- *Gestión del cambio* en el contexto de una colaboración entre la empresa y todas las partes afectadas, de tal modo que resulta esencial la participación y consulta de los trabajadores y sus representantes para encontrar una solución adecuada.
- *Integración de las dimensiones medioambiental, industrial, económica y social* en las propuestas de la UE en materia de indus-

tria, cambio climático y medio ambiente, con instrumentos de financiación especiales para apoyar las nuevas tecnologías y el empleo.

6.8 Más atención a la dimensión exterior

- *Promocionar las características del modelo social europeo en las políticas exteriores de la UE* (en particular el concepto de trabajo digno, el diálogo social y el diálogo civil, por ejemplo en políticas relacionadas con comercio, ACP y países vecinos)
- Reforzar el enfoque de la OIT
 - ratificación y aplicación en los Estados miembros de todos los convenios relevantes de la OIT, incluidos los relativos a la no discriminación
 - integrar las normas básicas de la OIT en los acuerdos comerciales
 - reforzar el sistema de supervisión de la OIT.
- Promoción de la etiqueta social y medioambiental
- *Convertir los convenios del sistema SPG-plus en un punto de referencia* ⁽¹⁸⁾
- Promover sistemas de gobernanza internacionales para nuevas opciones tecnológicas y medioambientales, así como nuevas normas financieras internacionales
- Promover acuerdos internacionales sobre la RSE
- *Desarrollo y gestión de la política de inmigración* en colaboración con los países de origen.

7. Métodos e instrumentos

7.1 Observaciones generales

7.1.1 Es de la máxima importancia encontrar métodos apropiados y efectivos para responder a los nuevos retos y fomentar el progreso social.

7.1.2 Los elementos del Tratado ya mencionados, tanto los existentes como los nuevos, deben aprovecharse plenamente y también es necesario reforzar la utilización del acervo social. Lo mismo cabe decir de otras formas de acción y otras medidas.

7.2 Legislación nueva y pendiente

7.2.1 En el ámbito de aplicación de los artículos 136 y 137 del Tratado es preciso llevar a cabo determinadas acciones legislativas, como las siguientes:

- *Desbloquear la legislación pendiente* (horario laboral, trabajo a través de agencia y trabajo temporal, posibilidad de transferir pensiones complementarias, etc.)

⁽¹⁸⁾ Véase el punto 5.7 del dictamen del CESE de 22.4.2008 sobre el tema «Negociaciones sobre los nuevos acuerdos comerciales: postura del CES», ponente: Sr. Peel, coponente: Sra. Pichenot (DO C 211 de 19.8.2008, p. 82).

- Mejorar determinadas directivas
- Eliminar la no aplicación (opt-out)
- Establecer un marco para nuevas formas de empleo y nuevos riesgos en el lugar de trabajo.

7.3 Reforzar el procedimiento de evaluación de la transposición, supervisión y acción

- Es preciso seguir atentamente las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia y sus efectos sobre el acervo y, en su caso, adoptar medidas políticas y legislativas para impedir violaciones de los derechos fundamentales básicos ⁽¹⁹⁾.
- Es preciso aprovechar todo el potencial de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada en el proceso de transposición y aplicación de la legislación, las acciones y los programas comunitarios.
- Hay que mejorar la capacidad de control e inspección en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo, así como la aplicación de los derechos de los trabajadores.

7.4 Corregulación y autorregulación

7.4.1 La corregulación y la autorregulación (acuerdos, códigos de conducta voluntarios, normas, etc.) pueden complementar la legislación marco de la UE y otras medidas también en el terreno social. El diálogo social es uno de los elementos de este instrumento. La corregulación y la autorregulación pueden ser un proceso dinámico que responda al rápido cambio de las realidades sociales. Sin embargo, siempre ha de ser cuidadosamente evaluado y basarse en la participación y la responsabilidad de todas las partes interesadas, y no puede conducir a un estatuto jurídico más débil que el método comunitario existente.

7.5 Es preciso reforzar la autonomía y la eficiencia del diálogo social

7.5.1 El actual programa de trabajo conjunto 2006-2008 de los interlocutores sociales europeos demuestra que el diálogo social europeo va por buen camino para resolver los retos de Europa, siempre que estos interlocutores adopten los medios para crear una cultura dinámica y cabal de las relaciones industriales autónomas a todos los niveles. La UE puede ayudar:

- garantizando una consulta adecuada a los interlocutores sociales europeos en el marco del artículo 138 del Tratado;
- garantizando una aplicación sin problemas de sus programas de trabajo conjuntos a largo plazo;

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, Laval un Partneri Ltd., sentencia del TJE C-341/05 de 18.12.2007, Viking, sentencia del TJE y Ruffert, sentencia del TJE C 346/06.

- reforzando las capacidades de sindicatos y empresarios en el ámbito de la formación, y también recurriendo a nuevos medios, en especial en los nuevos Estados miembros;
- promoviendo los convenios colectivos transnacionales, en los que se garantizará a los interlocutores sociales un marco jurídico estable para las negociaciones colectivas a escala europea, incluidas las disposiciones para la transposición de esos convenios colectivos;
- siguiendo con el desarrollo de las Directivas sobre la participación de los trabajadores, en especial su derecho a ser informados y consultados.

7.6 Diálogo civil: reforzar la democracia participativa

7.6.1 Las disposiciones sobre *democracia participativa* del Tratado de Lisboa ⁽²⁰⁾ brindan nuevas oportunidades para la participación plena de otras organizaciones de la sociedad civil, aparte de los interlocutores sociales, en el proceso de diseño de la política social europea, en especial en la elaboración de un nuevo Programa europeo de acción social.

7.6.2 El CESE es la institución que representa a la sociedad civil organizada en la UE. El Tratado de Lisboa amplía la esfera del Comité para cumplir íntegramente su papel de intermediario entre la sociedad civil organizada y los órganos decisorios de la UE. El CESE tiene una responsabilidad especial en el fomento de la democracia participativa. Tomará iniciativas y buscará formas y medios para llevar a la práctica el nuevo artículo del Tratado y evaluar los diferentes métodos de participación, consulta y evaluación de impacto que utilizan la Comisión y otras instituciones de la UE con el objetivo de hacerlos más fiables, útiles y participativos. En este contexto, el Comité reitera su llamamiento a la adopción de un estatuto para asociaciones europeas ⁽²¹⁾.

7.7 El derecho de iniciativa de los ciudadanos, un instrumento importante

7.7.1 El derecho de iniciativa de los ciudadanos ⁽²²⁾ puede considerarse uno de los instrumentos más importantes para que la sociedad civil organizada promueva una Europa social más próxima a los ciudadanos y a sus expectativas sociales.

7.7.2 Así pues, las organizaciones de la sociedad civil deben evaluar la efectividad de esta nueva cláusula del Tratado. Tienen que determinar en qué circunstancias pueden utilizarla y cómo llevarla a la práctica. El CESE también puede contribuir a este análisis haciendo que participen los consejos económicos y sociales nacionales y las organizaciones nacionales a las que representan sus miembros.

⁽²⁰⁾ Artículo 8 B.

⁽²¹⁾ Véase, por ejemplo, el dictamen del CESE de 28.1.1998 sobre el tema «El fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa», ponente: Sr. Olsson (DO C 95 de 30.3.1998).

⁽²²⁾ Artículo 8 B 4.

7.8 Cooperación reforzada

7.8.1 La diversidad cada vez mayor de la Unión Europea es un argumento a favor de la cooperación reforzada. Los Estados miembros que desean ir más lejos y más rápido en cuestiones de política social pueden aprovechar esta oportunidad para encontrar soluciones adecuadas comunes. Por supuesto, ello no debe dar lugar al «dumping social» ni dejar totalmente fuera a quienes no formen parte del proceso. En este contexto debe señalarse que en algunos campos ya existe cooperación entre ciertos Estados miembros ⁽²³⁾.

7.8.2 Algunos ámbitos en los que podría haber una cooperación reforzada son los siguientes:

- conseguir un enfoque común sobre cómo integrar las políticas económicas y sociales en la zona euro;
- posibilidad de transferir los derechos sociales no cubiertos por la reglamentación sobre coordinación de sistemas de seguridad social ⁽²⁴⁾;
- acciones para reforzar las distintas estrategias de la UE en las que la competencia corresponde principalmente a los Estados miembros, como, por ejemplo, en el ámbito de la educación.

7.9 Método abierto de coordinación (MAC)

7.9.1 En diversos dictámenes el Comité ha respaldado el método abierto de coordinación (MAC), aunque considera que debería aumentarse su eficacia. El MAC ha dado algunos resultados, pero con demasiada frecuencia los Estados miembros no han dado muestras suficientes de compromiso con los objetivos y acciones acordados.

7.9.2 El Comité ha propuesto que el MAC se utilice para establecer objetivos cuantitativos y cualitativos unidos a unos indicadores sociales mejorados y que se emplee en ámbitos nuevos, como las políticas de integración, solidaridad entre las generaciones y discapacidad.

7.9.3 El MAC deber tener más en cuenta los aspectos locales para así reflejar el enfoque participativo «de abajo arriba» y la necesaria coordinación de los socios y políticas para conseguir un desarrollo local y regional con el respaldo de los Fondos Estructurales.

7.9.4 Algunas propuestas:

- Planes de acción locales, regionales y nacionales como elemento esencial del Programa europeo de acción social;
- Evaluación comparativa del propio MAC utilizando objetivos e indicadores, revisión inter pares e intercambio de buenas prácticas, con la idea de poner de relieve la gobernanza y especialmente la participación de la sociedad civil en todos los ámbitos, así como de los CES nacionales.

⁽²³⁾ Por ejemplo, el euro y Schengen.

⁽²⁴⁾ Reglamento 883/04.

7.10 Principios comunes

7.10.1 Las recientes iniciativas de la Comisión, por ejemplo sobre la flexiguridad, han introducido un «nuevo» método basado en unos principios comunes que sirven de recomendaciones que los Estados miembros pueden seguir si lo consideran oportuno ⁽²⁵⁾.

7.10.2 El método parece válido cuando se centra en temas muy concretos y cuando los Estados miembros consideran que debe avanzarse en un asunto, aunque la competencia de la UE al respecto sea limitada. Puesto que se incluyen muchos ámbitos políticos, es preciso un enfoque integrado.

7.10.3 El «método de los principios comunes» representa también una oportunidad de participación para la sociedad civil organizada, tanto aportando formulaciones como incluso negociándolas y a la hora de su aplicación.

7.10.4 Sin embargo, existe una clara necesidad de buscar vínculos con otros instrumentos y métodos de la UE, como el MAC y las directrices integradas de la Estrategia de Lisboa para evaluar y medir la eficacia de este «nuevo» método y su correcta aplicación. En cuanto a la aplicación, es importante que se respeten efectivamente los principios comunes, de forma que no se dé lugar a la competencia desleal.

7.11 Indicadores

7.11.1 El Comité sugiere que, en el marco del PEAS, se introduzca una acción especial relativa a los indicadores, con la participación activa de las partes interesadas. Debería:

- establecer nuevos indicadores de «bienestar» que no estén directamente basados en el PIB/PNB, sino que permitan ver los avances en el terreno del desarrollo social ⁽²⁶⁾;
- elaborar indicadores sociales de alta calidad, fiables y comparables, que ofrezcan una visión suficientemente detallada y fiel de los progresos de cara a los objetivos;
- desarrollar indicadores cualitativos para medir, por ejemplo, la accesibilidad y la calidad respecto de las expectativas, además de la participación de los usuarios y un uso sencillo para conocer de qué forma se está respondiendo a las necesidades de los ciudadanos.

7.12 Evaluación de impacto de las políticas de la UE

7.12.1 Deberían valorarse las consecuencias sociales de la legislación, las políticas y los programas de la Unión Europea. A la Comisión le corresponde una responsabilidad especial en esta evaluación de impacto, en la que deberían tener una clara participación todos los agentes. Todos los grandes ámbitos de la política social, sobre todo sus efectos en el empleo, el crecimiento, la cohesión social y la sostenibilidad deberían evaluarse cada cinco años. Habría que establecer criterios de calidad para la evaluación y el análisis necesarios.

⁽²⁵⁾ Entre otras, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad COM(2007) 359 final (DO C 211 de 19.8.2008, p. 48).

⁽²⁶⁾ Así lo expone en su obra el economista Armatya Sen, galardonado con el premio Nobel.

7.13 Recursos financieros

7.13.1 El instrumento presupuestario para poner en marcha un programa de acción social debe verse dentro del panorama global de los recursos financieros, tanto de la UE como nacionales.

7.13.2 En la reforma presupuestaria debería insistirse particularmente en las acciones de respaldo a la cohesión económica y social. Es precisa una reasignación de recursos para salvaguardar y promover la cohesión, el empleo y el modelo social europeo y, en consecuencia, el PEAS, de acuerdo con los análisis quinquenales (véase el punto 7.12.1).

7.13.3 Sin embargo, hasta que sea efectivo el nuevo presupuesto (2013), es posible efectuar algunas reasignaciones dentro del presupuesto actual, con y sin nuevas negociaciones entre los Estados miembros.

7.13.4 Debe haber más coherencia y coordinación entre los distintos fondos (de cohesión, regionales, sociales, rurales, el

Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)) para integrar la dimensión social en las distintas políticas.

7.13.5 Propuestas para iniciativas a medio plazo:

- reexaminar el FEAG con especial atención al ámbito, los métodos de aplicación y un mejor acceso a la financiación, e incluir el reforzamiento de su vínculo al FSE. Debería estudiarse la posible ampliación del FSE para que abarque el impacto del cambio climático y las políticas medioambientales sobre el empleo;
- los Fondos Estructurales deben estar más próximos a las estructuras de apoyo pequeñas pero eficaces situadas en la base;
- podría establecerse un Fondo de Innovación Social para apoyar nuevas iniciativas de carácter experimental, en línea con la experiencia positiva del programa Equal;
- crear rápidamente un Fondo Demográfico ⁽²⁷⁾;
- reforzar el Fondo Europeo de Integración.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ Véase el dictamen del CESE de 18 de diciembre de 2007 sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión», ponente: Sr. Derruine (DO C 120, de 16.5.2008).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado»

COM(2007) 637 final — 2007/0228 (CNS)

(2009/C 27/23)

El 7 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 2008 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 139 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observaciones preliminares

1.1 Han transcurrido ocho años desde el Consejo Europeo de Tampere, donde la UE decidió impulsar una política común de inmigración, y sin embargo los progresos han sido escasos en uno de los aspectos fundamentales, la política y la legislación sobre la admisión de inmigrantes. Todavía corresponde a las legislaciones nacionales, sin ninguna armonización de la UE, regular la admisión; y estas legislaciones nacionales son muy diferentes y expresan políticas contradictorias.

1.2 Han pasado más de seis años desde que la Comisión elaboró su «Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia»⁽¹⁾. El CESE y el Parlamento elaboraron dictámenes⁽²⁾ favorables. Sin embargo, esta propuesta no superó la primera lectura en el Consejo. Desde entonces algunos Estados han elaborado nuevas legislaciones en materia de inmigración económica con enfoques muy diferentes.

1.3 Durante los próximos años, los europeos vamos a necesitar que nuevos inmigrantes económicos contribuyan al desarrollo económico y social⁽³⁾. La situación demográfica nos indica que la estrategia de Lisboa se puede colapsar si no modificamos las políticas de inmigración. Se necesitan políticas activas para la admisión, tanto de trabajadores muy cualificados como de menor cualificación.

⁽¹⁾ COM(2001) 386 final.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 16 de enero de 2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia», ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS (DO C 80 de 3.4.2002) y el Informe del PE en el DO C 43 E de 19.2.2004 (ponente: Sra. TERRÓN i CUSÍ).

⁽³⁾ Véanse las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2007 (Plan para la inmigración legal) y el Dictamen del CESE de 10 de diciembre de 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 30.4.2004).

1.4 Es lamentable que en el Consejo de la Unión Europea algunos gobiernos hayan vetado las propuestas legislativas de la Comisión y mantengan las viejas políticas restrictivas de épocas anteriores. Mientras tanto crece la economía sumergida y el empleo irregular que constituye el verdadero «efecto llamada» para los inmigrantes sin papeles, que se pretende reducir a través de la Propuesta de Directiva de sanciones a los empleadores⁽⁴⁾, sobre la que el CESE ha elaborado el correspondiente Dictamen⁽⁵⁾. En ausencia de una legislación común europea, los Estados miembros están adoptando nuevas legislaciones con enfoques políticos muy diferentes, añadiendo nuevos problemas para la armonización. Estos diferentes enfoque políticos y las divergencias legislativas provocan confusión e incertidumbre entre los ciudadanos.

1.5 El CESE respalda que el Tratado de Lisboa incluya la legislación sobre la inmigración en el procedimiento ordinario (iniciativa de la Comisión, mayoría cualificada en el Consejo y codecisión del Parlamento).

1.6 Sin embargo esta propuesta de Directiva se está debatiendo en el Consejo con la estéril regla de la unanimidad. Por ello, tal como el Comité propuso en el Dictamen sobre el Programa de La Haya⁽⁶⁾, «este cambio se debe realizar urgentemente, antes del estudio de las nuevas propuestas legislativas». El CESE propone al Consejo que adopte el procedimiento «pasarela» que ya está en vigor en materia de asilo, para que estas Directivas sean aprobadas por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento.

⁽⁴⁾ COM(2007) 249 final.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE de 13 de marzo de 2008 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países», ponente: Sra. Roksandić, coponente: Sr. Almeida Freire, aprobado en el Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (DO C 204 de 9.8.2008, p. 70).

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE de 15 de diciembre 2005 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 65 de 17.3.2006).

1.7 El Comité ya dijo que «para la nueva legislación de admisión, es mejor establecer un marco legislativo global, horizontal, que normas sectoriales»⁽⁷⁾. «La propuesta de Directiva de admisión que en su día elaboró la Comisión, y que el CESE respaldó con algunas modificaciones⁽⁸⁾, sigue siendo una buena propuesta legislativa. De manera complementaria se pueden elaborar normas específicas para cuestiones sectoriales y condiciones particulares. Si el Consejo de la Unión Europea optara por un enfoque sectorial, sólo para la admisión de inmigrantes altamente cualificados, no será útil para ordenar gran parte de la inmigración y además tendría un carácter discriminatorio. Esta opción puede resultar más fácil en el Consejo, pero se aleja de las necesidades europeas».

1.8 El Tratado de Lisboa establece los límites para la legislación común: el derecho de los Estados miembros a establecer el número de inmigrantes que han de ser admitidos en su territorio. Esta limitación no es un obstáculo para que se alcance un alto grado de armonización legislativa en la Unión Europea. Es un estímulo para que la gestión nacional de la inmigración económica se produzca a través de procedimientos comunes y transparentes. La autoridad competente para emitir los permisos de trabajo y residencia será la de cada Estado miembro, pero en el marco de la legislación comunitaria. De esta manera, cada Estado podrá decidir en colaboración con los interlocutores sociales las características de la inmigración⁽⁹⁾. Las legislaciones nacionales deberán tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país, en el marco de la legislación europea.

1.9 El CESE considera que la legislación de admisión de trabajadores inmigrantes está vinculada a la evolución de los mercados de trabajo, por lo que las autoridades nacionales deben dialogar con los interlocutores sociales.

1.10 Por otro lado, el programa de La Haya de noviembre de 2004 reconoció que «la inmigración legal desempeñará un papel importante en el refuerzo de la economía basada en el conocimiento de Europa y el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la ejecución de la estrategia de Lisboa».

1.11 El Consejo Europeo de diciembre de 2006 acordó el Plan de política en materia de inmigración legal que pretende dar respuesta a dos objetivos:

1.11.1 Definir las condiciones de admisión aplicables a determinadas categorías de inmigrantes, a desarrollar en cuatro propuestas legislativas específicas, referentes a trabajadores muy cualificados, trabajadores temporeros, aprendices remunerados y personas trasladadas dentro de una empresa.

⁽⁷⁾ Véase el dictamen del CESE de 9 de junio de 2005 sobre el «Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 286 de 17.11.2005).

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE de 16 de enero de 2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 3.4.2002).

⁽⁹⁾ Véase nota a pie de página número 4.

1.11.2 Establecer el marco general de un enfoque equitativo y fundado en el respeto de los derechos de los trabajadores en materia de migración.

1.12 El Comité ha aprobado recientemente dos Dictámenes⁽¹⁰⁾ proponiendo que la gestión de la inmigración se haga en colaboración con los países de origen para favorecer su desarrollo. El CESE ya propuso en un reciente Dictamen⁽¹¹⁾ que es preciso flexibilizar la Directiva 2003/109 para los residentes de larga duración, así como otras propuestas a tener en cuenta en la elaboración de las nuevas directivas de admisión.

2. Propuesta de Directiva

2.1 La propuesta pretende facilitar la atracción de trabajadores muy cualificados mediante la armonización de los procedimientos abreviados de entrada, basados en definiciones y criterios comunes y en unas condiciones favorables de residencia. Incluye un régimen especial para jóvenes profesionales y favorece la movilidad intracomunitaria.

2.2 Ámbito material y personal

2.2.1 El objetivo es establecer las condiciones de entrada y residencia durante más de tres meses de los nacionales de terceros países, y los miembros de sus familias, para fines de empleo muy cualificado, al igual que regular los criterios para su residencia en otros Estados miembros. El empleo muy cualificado es definido como el ejercicio de un trabajo auténtico y efectivo, bajo la dirección de otra persona, por el que se recibe una remuneración y para el que se requieren cualificaciones de enseñanza superior o un mínimo de tres años de experiencia profesional equivalente.

2.2.2 El ámbito de aplicación personal engloba a los nacionales de terceros países que soliciten la admisión en un Estado miembro para fines de empleo muy cualificado. Quedan excluidas las siguientes categorías: los solicitantes de protección internacional o se encuentren al amparo de regímenes de protección temporal; los refugiados; los investigadores; los familiares de ciudadanos europeos ejerciendo la libre circulación; quienes disponen del estatuto de residente de larga duración en la UE; y los beneficiarios de acuerdos internacionales.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE de 25 de octubre de 2007 sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo» (dictamen de iniciativa), ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008) e véase el Dictamen del CESE de 12 de diciembre de 2007 sobre la «Migración y desarrollo: oportunidades y retos» (dictamen de iniciativa), ponente: Sr. Sharma, aprobado en el Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2007 (DO C 120 de 16.5.2008, p. 82).

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen del CESE de 25 de octubre de 2007 sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo» (dictamen de iniciativa), ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008).

2.2.3 La Directiva se aplicará sin perjuicio de disposiciones más favorables incluidas en acuerdos bilaterales y multilaterales con terceros países. Tampoco afectará al derecho de los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones más favorables, salvo en lo que se refiere a las condiciones de entrada en el primer Estado miembro.

2.3 Condiciones, procedimientos y derechos

2.3.1 La Propuesta establece las condiciones de entrada y los criterios de admisión

- a) Presentar un contrato de trabajo válido o una oferta firme de empleo por un año como mínimo;
- b) Cumplir con las condiciones establecidas en el Derecho nacional para ejercer la profesión regulada que se estipule en el contrato o en la oferta firme de empleo;
- c) En los casos de profesiones no reguladas, presentar los documentos que demuestren la capacidad profesional relevante para la ocupación o el sector especificado;
- d) Documento válido de viaje y un permiso de residencia válido;
- e) Seguro de enfermedad;
- f) No constituir una amenaza para la salud, la seguridad o el orden público.

2.3.2 El salario bruto mensual presentado en el contrato de trabajo u oferta no deberá ser inferior al límite salarial nacional definido y publicado a estos efectos por los Estados miembros, que será como mínimo el triple del salario mínimo bruto mensual fijado por el derecho nacional ⁽¹²⁾.

2.3.3 Los nacionales de terceros países menores de 30 años de edad con cualificaciones de enseñanza superior estarán exentos de algunas de estas condiciones. El salario bruto mensual será como mínimo de dos tercios del límite salarial nacional. Además, cuando el solicitante haya finalizado su enseñanza superior en el Estado miembro y haya obtenido sus títulos de licenciatura y master en un centro de enseñanza superior situado en el territorio de la Comunidad, no se aplicará la prueba de la experiencia profesional además de las cualificaciones de enseñanza superior.

2.3.4 Según los Artículos 7 y 19.5, todo ello no afectará la competencia de los Estados miembros para determinar los

volúmenes de admisión de nacionales de terceros países por razones de empleo muy cualificado.

2.4 La tarjeta azul

2.4.1 A los nacionales de terceros países que cumplan con estos criterios se le concederá una tarjeta azul UE. La tarjeta tendrá una validez de dos años y será renovable como mínimo por el mismo período de tiempo ⁽¹³⁾. Cuando el contrato de trabajo sea de duración inferior a dos años, el período de validez de la tarjeta corresponderá con el del contrato.

2.4.2 Los Estados miembros determinarán si la solicitud de la tarjeta azul la debe presentar el trabajador inmigrante o el empresario.

2.4.3 Como regla general la solicitud se considerará y examinará cuando el nacional de un tercer país resida fuera del territorio de la UE. Sin embargo, la propuesta ofrece también la posibilidad a los Estados miembros, de acuerdo con sus legislaciones nacionales, de admitir una solicitud cuando el nacional del tercer país se encuentre regularmente en su territorio aunque no esté en posesión de un permiso de residencia.

2.5 Los derechos

2.5.1 Dentro de los dos primeros años de residencia en el Estado miembro como titular de una tarjeta azul UE, el acceso al mercado de trabajo se limitará al ejercicio de actividades de empleo remunerado bajo las condiciones aplicables para la concesión de la tarjeta. Una vez cumplido dicho período, se le reconocerá al trabajador inmigrante un trato comparable respecto a los nacionales del Estado Miembro en el acceso al mercado de trabajo y al empleo muy cualificado. El desempleo no constituirá por sí misma una causa de revocación de la tarjeta azul UE siempre que no supere tres meses consecutivos.

2.5.2 La tarjeta azul UE ofrece a su titular el mismo trato que los nacionales en los siguientes ámbitos: condiciones de trabajo (salario, despido, salud y seguridad laboral); libertad de asociación; afiliación y pertenencia a una organización de trabajadores o empresarios; la educación y la formación profesional (becas de estudio); reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos profesionales; seguridad social; asistencia social; pago de derechos de pensión adquiridos al trasladarse a un tercer país; beneficios fiscales; acceso a bienes y servicios, y suministro de bienes y servicios públicos (procedimientos para el acceso a la vivienda y asistencia por los servicios de empleo); y el libre acceso a la totalidad del territorio del Estado miembro.

⁽¹²⁾ «Aquellos Estados miembros en los que no se haya establecido el salario mínimo fijarán el límite salarial nacional en al menos el triple de la renta mínima que permita a los ciudadanos de esos Estados miembros recibir la asistencia social». Artículo 5.2.

⁽¹³⁾ El formato del permiso de residencia denominado tarjeta azul UE será conforme con el Reglamento 1030/2002 por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, de 13.6.2002, DO L 157 de 15.6.2002.

2.5.3 Los Estados Miembros podrán aplicar excepciones, tales como impedir el acceso a algunas actividades laborales y a algunos derechos sociales.

2.5.4 El Preámbulo de la iniciativa indica que las condiciones favorables para la reagrupación familiar y de acceso al trabajo para los cónyuges deben ser el elemento fundamental de cualquier régimen dirigido a atraer trabajadores altamente cualificados en la UE. Por ello, la propuesta presenta una serie de excepciones a las condiciones recogidas en la Directiva 2003/86 sobre el derecho a reagrupación familiar⁽¹⁴⁾, para facilitar este derecho a este tipo de inmigrantes.

2.5.5 La propuesta de Directiva también incluye un conjunto de excepciones a la Directiva 2003/109 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración⁽¹⁵⁾. Los nacionales de terceros países altamente cualificados tendrán acceso a un mayor número de derechos y a un trato administrativo más favorable y más flexible que al resto de los que dispongan del estatuto de residente de larga duración.

2.5.6 Los Estados miembros tendrán que ofrecer al nacional de un tercer país cuya solicitud ha sido admitida todas las facilidades para obtener los visados.

2.5.7 Tras dos años de residencia regular en un Estado miembro como beneficiario del estatuto reconocido por la tarjeta azul UE, la propuesta ofrece la posibilidad de trasladarse a un segundo Estado miembro para fines de empleo muy cualificado si se cumplen las mismas condiciones para adquirir la tarjeta azul en el primer Estado miembro. Los miembros de su familia podrán acompañarle o reunirse con él.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo respalda que se pueda disponer de un procedimiento común, acelerado y transparente para la admisión de trabajadores inmigrantes, respetando lo previsto en el Tratado de Lisboa, el derecho de los Estados miembros a establecer el número de inmigrantes que han de ser admitidos en su territorio.

3.2 El CESE considera que de conformidad con los principios y valores de la UE, la legislación de inmigración debe ser respetuosa con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y la legislación antidiscriminación.

3.3 Cuando se ratifique y entre en vigor el Tratado de Lisboa estarán más claras las competencias de la UE y las de los Estados miembros, y el Consejo adoptará las decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento, superando la actual

⁽¹⁴⁾ Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, de 22.9.2003, DO L 251 de 3.10.2003.

⁽¹⁵⁾ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25.11.2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L 16 de 23.1.2004.

regla de la unanimidad que impide que se adopte una verdadera legislación común.

3.4 El Comité Económico y Social Europeo propone al Consejo que para la aprobación de la legislación de inmigración (esta Directiva y las siguientes), se aplique el procedimiento ordinario (de la misma manera que se decidió para la legislación sobre asilo), adelantando lo previsto en el Tratado de Lisboa; y propone también a la Comisión que acelere la elaboración de las demás directivas de admisión que ha previsto para los próximos meses (para los trabajadores temporeros, para los aprendices remunerados, y para los trabajadores desplazados dentro de una empresa).

3.5 El Comité desea que la UE pueda tener una adecuada legislación común con un alto grado de armonización, para que la inmigración se canalice a través de procedimientos legales, flexibles y transparentes, en la que los nacionales de terceros países tengan un trato justo, con derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos comunitarios.

3.6 Los derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países que contiene esta propuesta de Directiva sobre la base de la igualdad de trato en los salarios, las condiciones laborales, la libertad de asociación, la educación y la formación profesional, constituyen una buena base de partida para la legislación de inmigración, que debe hacerse extensiva a todas las categorías de trabajadores inmigrantes.

3.7 El Comité está de acuerdo en que la nueva legislación sobre la inmigración incluya una consideración de la reagrupación familiar menos restrictiva que la contemplada en la Directiva 2003/86.

3.8 El CESE comparte que la legislación de inmigración disponga de mayor flexibilidad para los permisos de residencia, tal como el Comité ha propuesto en un reciente Dictamen⁽¹⁶⁾, para permitir sistemas de inmigración circular que puedan facilitar el desarrollo de los países de origen y compensar los efectos más negativos de la «fuga de cerebros». En dicho Dictamen el CESE ha propuesto algunas modificaciones para la Directiva del Estatuto de los Residentes de Larga Duración (2003/109/CE) para flexibilizar los procedimientos. Ese Dictamen también incluía diversas propuestas para el resto de las Directivas de admisión.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE considera que la cuantía del salario como condición para ser considerado como trabajador altamente cualificado no es adecuada.

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE de 25 de octubre de 2007 sobre la «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 44 de 16.2.2008).

4.2 El concepto de altamente cualificado debería estar vinculado a las titulaciones y cualificaciones de enseñanza superior o a la capacitación profesional superior equivalente, y no al salario que el trabajador vaya a recibir ⁽¹⁷⁾.

4.3 Por otro lado, el hecho de utilizar el salario como uno de los requisitos para tener acceso a la tarjeta azul UE dificultará el alcance de una política común en una Unión Europea. Las diferencias tan importantes que existen actualmente en lo que se refiere al salario mínimo interprofesional entre los Estados miembros, obstaculiza la armonización.

4.4 La UE debe progresar rápidamente en el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, teniendo en cuenta el proceso de Bolonia que tiene el objetivo de facilitar el reconocimiento mutuo de las titulaciones de las universidades europeas. Mientras no se disponga de un sistema europeo de reconocimiento de cualificaciones, deberá ser una autoridad nacional quien otorgue el reconocimiento, teniendo en cuenta la Directiva 2005/36 relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, los criterios que utiliza la OIT para la definición de los trabajadores de alta cualificación ⁽¹⁸⁾, y the Internacional Standard Classification of Education (ISCED 1997 ⁽¹⁹⁾) de la Unesco.

4.5 El CESE está de acuerdo con el criterio de experiencia profesional equivalente de tres años en la definición de «empleo muy cualificado». Pero también puede plantear problemas a nivel práctico en relación con profesiones donde las cualificaciones de enseñanza superior son más amplias. En cualquier caso deberá ser la autoridad nacional la que evalúe la equivalencia profesional, en colaboración con los interlocutores sociales.

4.6 El CESE considera que la propuesta de la Comisión Europea de ofrecer condiciones preferentes a los trabajadores inmigrantes altamente cualificados mediante la aplicación de un trato más favorable a lo contemplado en las Directivas 2003/86 y 2003/109, puede suponer un trato diferente para las distintas categorías de inmigrantes. Es necesario asegurar que estas excepciones no afecten a la coherencia global de la política europea de inmigración y al principio de igualdad de trato ⁽²⁰⁾.

4.6.1 La propuesta de Directiva sobre empleo altamente cualificado va a conceder más facilidades y derechos relativos a

⁽¹⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE de 30 de mayo de 2007 sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente» punto 5.6, ponente: Sr. Rodríguez García-Caro (DO C 175 de 27.7.2007).

⁽¹⁸⁾ Véase la Clasificación internacional Uniforme de Ocupaciones OIT CIVO-88.

⁽¹⁹⁾ http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm.

⁽²⁰⁾ Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre de 1999, punto 18 de las Conclusiones: «La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia».

la reagrupación familiar. El Comité considera que el derecho a la vida en familia es un derecho fundamental que no puede ser condicionado por el carácter de la actividad económica o laboral del trabajador. El Comité ya ha propuesto en otros dictámenes que se modifique la Directiva 2003/86 sobre reagrupación familiar, que debe incluir las excepciones previstas en la propuesta de Directiva de empleo altamente cualificado ⁽²¹⁾.

4.6.2 El Comité muestra su preocupación por que la propuesta de Directiva no concrete el derecho al trabajo de los familiares del titular de la Tarjeta Azul cuando se traslade a otro Estado miembro.

4.6.3 Por otro lado, aquellos nacionales de terceros países que tras un período de residencia de cinco años disponen del estatuto europeo de residente de larga duración, se verán en un estatuto jurídico menos ventajoso en comparación con los trabajadores inmigrantes altamente cualificados. El factor de residencia estable y permanente pasará a ser un factor secundario a la hora de conferir seguridad jurídica e integración en la UE. El CESE ya ha propuesto en un reciente Dictamen ⁽²²⁾ que es preciso flexibilizar la Directiva 2003/109 para todos los residentes de larga duración.

4.7 La propuesta presenta algunos rasgos cuya compatibilidad con las obligaciones de Estados miembros en el marco del Derecho internacional son discutibles. Por ejemplo, el requisito a tenor del cual durante los dos primeros años de residencia regular el titular de una tarjeta azul UE estará limitado en lo que se refiere a la movilidad profesional no sigue lo estipulado en el Convenio Europeo sobre el Estatuto del Trabajador Inmigrante de 1977, que en su artículo 8 establece ese período en un máximo de un año.

4.8 En la propuesta de Directiva, quien esté en desempleo durante tres meses consecutivos no podrá renovar la tarjeta azul UE. Sin embargo, el período de tres meses tampoco corresponde con el de cinco meses reconocidos en el marco del Convenio Europeo sobre el Estatuto del Trabajador Inmigrante de (Artículo 9.4).

4.9 El Comité propone que se consideren seis meses en el desempleo para respetar los convenios internacionales y facilitar que los trabajadores accedan de nuevo al empleo. Este plazo es necesario especialmente cuando el trabajador se encuentre participando en un programa de formación para acceder a un nuevo empleo.

⁽²¹⁾ La Comisión va a publicar en los próximos meses un informe de evaluación sobre el funcionamiento de la directiva.

⁽²²⁾ Véase nota a pie de página número 18.

4.10 Para el CESE, las medidas transitorias que limitan temporalmente la libre circulación de los trabajadores nacionales de los nuevos Estados Miembros, son una excepción que debe ser superada rápidamente, especialmente en lo que se refiere al empleo de trabajadores altamente cualificados y garantizar el principio de preferencia de los ciudadanos de la UE.

4.11 No es adecuado que en el ámbito de la Directiva se excluya a los refugiados, demandantes de asilo. Tal como ha propuesto el CESE, las personas que necesitan de protección internacional deben poder trabajar ⁽²³⁾, incluidas las personas con altas cualificaciones.

4.12 Cuando la propuesta de Directiva contempla un sistema más flexible para los jóvenes menores de treinta años (un nivel

salarial menor), puede dar a entender que se protege un sistema discriminatorio, que el CESE no comparte.

4.13 Finalmente, el Comité resalta la importancia de la integración. Ha elaborado diversos dictámenes de iniciativa para promover las políticas de integración ⁽²⁴⁾ y ha organizado conferencias y de audiciones. La UE y las autoridades nacionales deben colaborar en la promoción de las políticas de integración, porque la integración —de la igualdad de trato y de la lucha contra la discriminación— constituye un desafío para la sociedad europea, es especial para las autoridades locales, para los interlocutores sociales y para las organizaciones de la sociedad civil. El Comité está colaborando con la Comisión Europea en la Constitución del Foro Europeo de la Integración ⁽²⁵⁾.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²³⁾ Dictamen del CESE de 12 de marzo de 2008 sobre el tema «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo», ponente: Sra. Le Nouail-Marlière, aprobado en el Pleno de los días 12 y 13 de marzo de 2008 (DO C 204 de 9.8.2008, p. 77).

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE de 21 de marzo de 2002 sobre el tema «La inmigración, la integración y la sociedad civil organizada», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 125 de 27.5.2002).

Dictamen del CESE de 10-11 de diciembre de 2003 sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 30.3.2004).

Dictamen del CESE de 13 de septiembre de 2006 sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).

Conferencia sobre el tema «Inmigración: el papel de la sociedad civil en la integración», Bruselas, 9 y 10 de septiembre de 2002.

⁽²⁵⁾ <http://integrationforum.teamwork.fr/>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro»

COM(2007) 638 final — 2007/0229 (CNS)

(2009/C 27/24)

El 7 de febrero de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 2008 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de Julio de 2008 (sesión del 9 de Julio 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, 3 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observaciones preliminares

1.1 Han transcurrido ocho años desde el Consejo Europeo de Tampere donde la UE decidió impulsar una política común de inmigración y, sin embargo, los progresos han sido escasos en uno de los aspectos fundamentales: la política y la legislación de admisión de inmigrantes. Todavía corresponde a las legislaciones nacionales sin ninguna armonización de la UE regular la admisión; y estas legislaciones nacionales son muy diferentes y expresan políticas contradictorias.

1.2 Han pasado más de seis años desde que la Comisión elaboró su «Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia»⁽¹⁾. El CESE y el Parlamento emitieron dictámenes⁽²⁾ favorables. Sin embargo, esta propuesta no superó la primera lectura en el Consejo. Desde entonces algunos Estados han elaborado nuevas legislaciones en materia de inmigración económica con enfoques muy diferentes.

1.3 Durante los próximos años, los europeos vamos a necesitar que nuevos inmigrantes económicos contribuyan al desarrollo económico y social⁽³⁾. La situación demográfica nos indica que la Estrategia de Lisboa se puede colapsar si no

modificamos las políticas de inmigración. Se necesitan políticas activas para la admisión, tanto de trabajadores muy cualificados como de menor cualificación.

1.4 No es comprensible que en el Consejo de la Unión Europea algunos gobiernos hayan vetado las propuestas legislativas de la Comisión y mantengan las viejas políticas restrictivas de épocas anteriores. Mientras tanto crece la economía sumergida y el empleo irregular que constituye el verdadero «efecto llamada» para los inmigrantes sin papeles. En ausencia de una legislación común europea, los Estados miembros están adoptando nuevas legislaciones con enfoques políticos muy diferentes, añadiendo nuevos problemas para la armonización. Estos diferentes enfoque políticos y las divergencias legislativas provocan confusión e incertidumbre entre los ciudadanos.

1.5 El CESE ha propuesto que para la legislación sobre la admisión de inmigrantes, el Consejo de la Unión Europea debe abandonar la regla de la unanimidad y adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento⁽⁴⁾. Sólo de esta manera se podrá elaborar una legislación de calidad, que suponga progresos en la armonización en la UE.

1.6 El CESE respalda que el Tratado de Lisboa incluya la legislación de inmigración en el procedimiento ordinario (iniciativa de la Comisión, mayoría cualificada en el Consejo y codecisión del Parlamento).

1.7 Sin embargo, esta propuesta de Directiva se está debatiendo en el Consejo con la estéril regla de la unanimidad. Por ello, tal como el Comité propuso en el Dictamen sobre el Programa de la Haya⁽⁵⁾, «este cambio se debe realizar urgentemente, antes del estudio de las nuevas propuestas legislativas». El CESE

⁽¹⁾ COM(2001) 386 final.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 16 de enero de 2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 80 de 3.4.2002) y el Dictamen del PE en el DO C 43 E de 19.2.2004 (ponente: Sra. TERRÓN i CUSÍ).

⁽³⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006 (Plan de política de migración legal) Dictamen del CESE de 10 de diciembre de 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).

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE de 15 de diciembre de 2005 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 65 de 17.3.2006).

⁽⁵⁾ Véase nota a pie de página número 4.

propone al Consejo que adopte el procedimiento «pasarela» que ya está en vigor en materia de asilo, para que estas Directivas sean aprobadas por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento.

1.8 El Comité ya dijo que «para la nueva legislación de admisión, es mejor establecer un marco legislativo global, horizontal, que normas sectoriales. La propuesta de Directiva de admisión que en su día elaboró la Comisión, y que el CESE respaldó con algunas modificaciones, sigue siendo una buena propuesta legislativa. De manera complementaria se pueden elaborar normas específicas para cuestiones sectoriales y condiciones particulares. Si el Consejo de la Unión Europea optara por un enfoque sectorial, sólo para la admisión de inmigrantes altamente cualificados, no será útil para ordenar gran parte de la inmigración y además tendría un carácter discriminatorio. Esta opción puede resultar más fácil en el Consejo, pero se aleja de las necesidades europeas»⁽⁶⁾.

1.9 El Tratado de Lisboa establece los límites para la legislación común: el derecho de los Estados miembros a establecer el número de inmigrantes que han de ser admitidos en su territorio. Esta limitación no es un obstáculo para que se alcance un alto grado de armonización legislativa en la Unión Europea. Es un estímulo para que la gestión nacional de la inmigración económica se produzca a través de procedimientos comunes y transparentes. La autoridad competente para emitir los permisos de trabajo y residencia será la de cada Estado miembro, pero en el marco de la legislación comunitaria. De esta manera, cada Estado podrá decidir en colaboración con los interlocutores sociales las características de la inmigración. Las legislaciones nacionales deberán tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país, en el marco de la legislación europea.

1.10 Esta propuesta de Directiva, de carácter horizontal, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que, asimismo, se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, responde a los intentos de la Unión Europea de dotarse de una política global de inmigración.

1.11 Es un objetivo que ya se adoptó en el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999 cuya declaración final refiere la necesidad de que la UE garantice un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros, y concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea.

1.12 Por otro lado, el programa de La Haya de noviembre de 2004 reconoció que «la inmigración legal desempeñará un papel importante en el refuerzo de la economía basada en el conocimiento de Europa y el impulso del desarrollo económico, contribuyendo así a la ejecución de la estrategia de Lisboa».

1.13 La Comisión elaboró un Libro Verde⁽⁷⁾ en 2004 con el objetivo de abrir un debate y un período de consultas sobre la

gestión en la UE de la inmigración económica. El CESE elaboró el Dictamen⁽⁸⁾ en el que se proponía que la UE se dote de una legislación común para la admisión de inmigrantes que tenga un alto grado de armonización, y que es mejor tener una legislación horizontal que sectorial.

1.14 El Consejo Europeo de diciembre de 2006 acordó el Plan de política en materia de migración legal que pretende dar respuesta a dos objetivos:

1.14.1 Definir las condiciones de admisión aplicables a determinadas categorías de inmigrantes, a desarrollar en cuatro propuestas legislativas específicas, referentes a trabajadores muy cualificados, trabajadores temporeros, aprendices remunerados y personas trasladadas dentro de una empresa.

1.14.2 Establecer el marco general de un enfoque equitativo y fundado en el respeto de los derechos de los trabajadores en materia de migración.

2. Propuesta de Directiva

2.1 La propuesta de Directiva pretende garantizar un estatuto jurídico seguro a los trabajadores de terceros países ya admitidos e introducir una simplificación en los procedimientos para los nuevos solicitantes.

2.2 Actualmente en la UE existen grandes diferencias en el trato por parte de los Estados miembros hacia los trabajadores inmigrantes.

2.3 También se producen grandes desigualdades en el trato que reciben los inmigrantes respecto a los trabajadores comunitarios.

2.4 La Directiva pretende establecer un procedimiento único de solicitud para la expedición de un permiso único que autorice a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro, y disponer de un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente: condiciones laborales, salario, despido, asociación, acceso a la formación profesional, y acceso a las principales prestaciones de seguridad social, etc.

2.5 Es una directiva horizontal, e incluye a los inmigrantes económicos y a todas aquellas personas que inicialmente fueron admitidas por otros motivos que no fuese el empleo y que han obtenido posteriormente el derecho a trabajar en base a otras disposiciones comunitarias o nacionales (familiares reagrupados, refugiados, estudiantes, investigadores, etc.).

2.6 Se excluye de su ámbito a los trabajadores transnacionales⁽⁹⁾, al no ser considerados parte del mercado de trabajo del Estado miembro, a las personas trasladadas dentro del ámbito de una empresa, a los prestadores de servicios mediante

⁽⁶⁾ Véase nota a pie de página número 4.

⁽⁷⁾ «Libro Verde: el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica», COM (2004) 811 final.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 9 de junio de 2005 sobre el «Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 286 de 17.11.2005).

⁽⁹⁾ Directiva 96/71/CE.

contrato, a los aprendices de nivel postuniversitario, a los trabajadores estacionales y, finalmente, a los que hayan adquirido el estatuto de residentes de larga duración.

2.7 A través de esta propuesta de Directiva, se establece para los Estados miembros la obligación de examinar toda solicitud para residir y trabajar en su territorio, en el marco de un procedimiento único y, en caso de concederse la autorización, expedir un permiso único de residencia y trabajo.

2.8 A tal fin, cada Estado miembro debe designar una autoridad competente para recibir las solicitudes y expedir el permiso, sin perjuicio de la responsabilidad y competencia de las autoridades nacionales sobre el examen de la solicitud y la decisión que se tome al respecto.

2.9 El permiso único debe adoptar el modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países establecido en el Reglamento CE 1030/2002.

2.10 El permiso único otorga a los titulares el derecho a entrar y residir en el territorio del Estado miembro y al libre acceso a todo el territorio, a atravesar otros Estados miembros y a ejercer las actividades autorizadas en el permiso.

2.11 En relación con el procedimiento único se establecen determinadas garantías procesales como la necesidad de motivación y justificación en caso de denegación de la solicitud: en todo caso —y al ser competencia de los Estados miembros— las condiciones y criterios de denegación deben estar fijadas por el Derecho nacional.

2.12 Asimismo, se establece la obligación de establecer una vía de recurso en caso de denegación, la cual deberá ser notificada por escrito junto con la misma. También se deberá informar de los documentos necesarios para la solicitud, así como de las tasas a abonar.

2.13 En el ámbito de los derechos, se establece un estándar mínimo sobre el que debe establecerse la igualdad de trato para todos aquellos a los que se les ha otorgado un permiso único, sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar disposiciones más favorables.

2.14 Se establece que los trabajadores de terceros países gozarán de la igualdad de trato con los trabajadores nacionales, al menos en:

- Condiciones laborales, incluido en materia de salario y despido, así como en materia de salud y seguridad en el trabajo.
- Libertad de asociación, afiliación y compromiso con una organización de trabajadores o empresarios, o en cualquier asociación profesional.
- La educación y la formación profesional.
- El reconocimiento de títulos, certificados y otros títulos profesionales conforme a los procedimientos nacionales.
- La igualdad de trato en materia de Seguridad Social cubre las prestaciones contempladas en el Reglamento CE 1408/71,

ampliándolo también a las personas que llegan a un Estado miembro desde un país tercero.

- El pago de los derechos adquiridos en materia de pensión en caso de traslado a un tercer país.
 - Las ventajas fiscales.
 - El acceso a bienes y servicios, incluidos los procedimientos de acceso al alojamiento y la asistencia ofrecida por las oficinas de empleo.
- 2.15 Los Estados miembros pueden limitar la igualdad de trato:
- Exigiendo el conocimiento de la lengua para dar acceso a la formación
 - Limitando los derechos a las becas de estudio
 - Limitando la igualdad en las condiciones laborales (salario, despido y salud en el trabajo), la libertad de asociación, las ventajas fiscales y los derechos de seguridad social a los que ocupen efectivamente un empleo.

2.16 Con respecto al reconocimiento de títulos se prevé la igualdad de trato respecto a los procedimientos nacionales, haciendo referencia a la Directiva 2005/36/CE en el sentido de que un nacional de un tercer país que haya adquirido cualificaciones en otros Estados miembros tendrá derecho a que se le reconozcan éstas en las mismas condiciones que a los ciudadanos de la Unión.

2.17 Respecto a la igualdad de trato en materia de acceso a los bienes y servicios incluido el acceso a la vivienda, los Estados miembros podrán limitar el derecho a la vivienda social a aquellos nacionales de terceros países que hayan residido al menos tres años.

2.18 Finalmente la propuesta de Directiva garantiza el respeto a las disposiciones más favorables contenidas en los acuerdos comunitarios o los instrumentos internacionales más favorables, incluidos los adoptados por el Consejo de Europa que se aplican a los trabajadores migrantes nacionales de los países miembros del Consejo de Europa. Asimismo, se entiende sin perjuicio de las disposiciones más favorables contenidas en convenios internacionales que prohíben la discriminación por razón de la nacionalidad.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE ha propuesto que para la aprobación de la legislación de inmigración, el Consejo de la Unión Europea debe abandonar la regla de la unanimidad y adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento ⁽¹⁰⁾. Sólo de esta manera se podrá elaborar una legislación de calidad, que suponga progresos en la armonización en la UE.

3.2 El CESE respalda que el Tratado de Lisboa incluya la legislación de inmigración en el procedimiento ordinario (iniciativa de la Comisión, mayoría cualificada en el Consejo y codecisión del Parlamento).

⁽¹⁰⁾ Véase nota a pie de página número 4.

3.3 Considerando que cuando se ratifique y entre en vigor el Tratado de Lisboa, estarán más claras las competencias de la UE y las de los Estados miembros y que el Consejo adoptará las decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento, superando la actual regla de la unanimidad que impide que se adopte una verdadera legislación común, el Comité Económico y Social Europeo propone al Consejo que para la aprobación de la legislación de inmigración se aplique el procedimiento ordinario (de la misma manera que se decidió para la legislación sobre asilo), adelantando lo previsto en el Tratado de Lisboa.

3.4 El Comité propone que los trabajos en el Consejo sobre esta Directiva tengan prioridad sobre la Directiva de Empleo altamente cualificado (COM (2007) 637) y las otras Directivas sectoriales; y propone también a la Comisión que acelere la elaboración de las demás directivas de admisión que ha previsto para los próximos meses (para los trabajadores temporeros, para los aprendices remunerados y para los trabajadores desplazados dentro de una empresa).

3.5 El Comité desea que la UE pueda tener una adecuada legislación común con un alto grado de armonización, para que la inmigración se canalice a través de procedimientos legales, flexibles y transparentes, en la que los nacionales de terceros países tengan un trato justo, con derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos comunitarios.

3.6 Los derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países que contiene esta propuesta de Directiva sobre la base de la igualdad de trato en los salarios, las condiciones laborales, la libertad de asociación, la educación y la formación profesional, constituyen una buena base de partida para la futura legislación sobre la inmigración.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE considera que esta Directiva de carácter horizontal que incluye un procedimiento único y un conjunto de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, es fundamental para la UE, para que se sienten las bases de una política común en materia de inmigración económica. La propuesta de Directiva respeta el derecho de los Estados miembros a establecer el número de inmigrantes que han de ser admitidos en su territorio.

4.2 El CESE quiere resaltar la importancia que tiene la propuesta de la Comisión para que la UE disponga de una legislación horizontal sobre el procedimiento de admisión y en relación con los derechos de los trabajadores de terceros países en territorio de los Estados miembros.

4.3 En el Dictamen sobre el Libro Verde ⁽¹⁾ el CESE se manifestó a favor de un procedimiento único para la inmigración laboral: *«En la relación que se establece entre el permiso de residencia y el permiso de trabajo hay notables diferencias entre las legislaciones de los distintos Estados miembros. El CESE considera que es necesario establecer una legislación armonizada para la UE. La autoridad responsable de la emisión de los permisos será la de cada Estado*

miembro. El permiso concedido por un Estado deberá ser reconocido a los efectos oportunos en el resto de la UE. El CESE desea que la legislación reduzca todo lo posible los procesos burocráticos y facilite las cosas a las personas afectadas: a los inmigrantes, a los empleadores y a las autoridades. Es deseable que exista un único permiso: el de residencia, que vendrá acompañado de la autorización para trabajar».

4.4 En relación con los derechos, el CESE, en el citado Dictamen sobre el Libro Verde, ya dijo que «el punto de partida en este debate ha de ser el principio de no discriminación. El trabajador inmigrante, sea cual sea el período por el que está autorizado a residir y trabajar, ha de tener los mismos derechos económicos, laborales y sociales que los demás trabajadores». El Comité quiere destacar el papel de los interlocutores sociales en los diferentes ámbitos (empresa, sector, nacional y europeo), en la promoción de la igualdad de trato en el trabajo. El CESE organizó en colaboración con la Fundación de Dublín y los interlocutores sociales europeos una audición, cuyas conclusiones se incluyeron en otro Dictamen ⁽²⁾.

4.5 En el Dictamen sobre el Libro Verde ⁽³⁾, se afirmaba que: *«De manera específica el CESE propone un conjunto de derechos que deben concederse a los nacionales de terceros países que trabajen y residan temporalmente de manera legal».* El Comité recuerda que los trabajadores inmigrantes pagan los impuestos a las autoridades nacionales del país de acogida, así como las cotizaciones sociales vinculadas al trabajo, según la legislación de los Estados miembros.

4.6 Igualmente se afirmaba que, además de la igualdad de trato en el trabajo (condiciones, salarios y despidos, salud y seguridad laboral, derechos de asociación, etc.), el CESE proponía incluir:

- Derecho a la seguridad social, incluida la atención sanitaria.
- Derecho, en las mismas condiciones que los nacionales, de acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda.
- Acceso a la educación y a la formación profesional.
- Reconocimiento de diplomas, certificados y titulaciones en el marco de la legislación comunitaria.
- Derecho a la educación de los menores, incluidas las ayudas y becas de estudio.
- Derecho al ejercicio de la docencia e investigación científica según la propuesta de Directiva ⁽⁴⁾.
- Derecho a la asistencia jurídica gratuita en casos de necesidad.
- Derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación (servicio público).

⁽²⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 13/14 de septiembre de 2006 sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).

⁽³⁾ Véase nota a pie de página número 8.

⁽⁴⁾ Véase la propuesta de Directiva de la Comisión COM(2004) 178 sobre la admisión en la CE de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica. Véase el Dictamen del CESE de 27 de octubre de 2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la presentación de una propuesta de Directiva y de dos propuestas de Recomendación destinadas a facilitar la admisión en la Comunidad Europea de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica», ponente: Sra. KING (DO C 120 de 20.5.2005).

⁽¹⁾ Véase nota a pie de página número 8.

- Derecho a recibir enseñanza de la lengua de la sociedad de acogida.
- Respeto a la diversidad cultural.
- Derecho a la libre circulación y residencia dentro del Estado miembro.

4.7 Asimismo, el CESE adoptó en el año 2004 un Dictamen ⁽¹⁵⁾ de iniciativa proponiendo a la Unión Europea y a los Estados miembros que procedan a la ratificación de la «Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 ⁽¹⁶⁾, con el fin de promover desde Europa que los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes se universalicen. El CESE propone a la Comisión que adopte nuevas iniciativas para la ratificación de la Convención, con el objetivo de reforzar un sistema internacional de derechos de los inmigrantes.

4.8 El Comité propone que en la exposición de motivos de la Directiva, se incluya un nuevo párrafo para que las normas de la OIT se cumplan en la legislación de inmigración, especialmente los Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes (C 97 y C 143).

4.9 Asimismo, el CESE propone que la igualdad entre hombres y mujeres, que forma parte del acervo comunitario, se garantice en la Directiva, así como la legislación comunitaria de lucha contra la discriminación.

4.10 En el ámbito de aplicación de la Directiva no se debe excluir a los trabajadores temporeros. Aunque la Comisión está elaborando una Directiva específica, el CESE considera que el principio de igualdad de trato, especialmente en el ámbito laboral, se debe garantizar también para esa categoría de trabajadores.

4.11 El Comité muestra su preocupación y su disconformidad con la posibilidad que la Directiva otorga a los Estados miembros para limitar el derecho a la igualdad de trato ⁽¹⁷⁾ en

relación con las condiciones laborales (salario y despido, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social) y en la libertad de asociación. Resulta contradictoria esta limitación con lo previsto en el artículo 2. Estas limitaciones pueden vulnerar también el principio de no discriminación. El Comité considera que, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, la igualdad de trato es uno de los principios del Derecho comunitario.

4.12 En todo caso, las limitaciones deben ser siempre interpretadas bajo la óptica de otros cuerpos jurídicos vinculantes internacionales más beneficiosos como, en concreto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, además de diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, así como por textos normativos comunitarios y nacionales también más beneficiosos.

4.13 Cuando el permiso único sea denegado, la Directiva contempla que sea por escrito y que pueda recurrirse por el interesado a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro. El Comité propone que, cuando la denegación se refiera a la renovación, a la suspensión o retirada del permiso, el recurso ⁽¹⁸⁾ del interesado ante los tribunales suspenda la decisión administrativa hasta que la resolución judicial sea firme.

4.14 Finalmente, el Comité resalta la importancia de la integración. Ha elaborado diversos dictámenes de iniciativa para promover las políticas de integración ⁽¹⁹⁾, y ha organizado conferencias y audiciones. La UE y las autoridades nacionales deben colaborar en la promoción de las políticas de integración, porque la integración, la promoción de la igualdad de trato y de la lucha contra la discriminación constituyen un desafío para la sociedad europea, en especial para las autoridades locales, para los interlocutores sociales y para las organizaciones de la sociedad civil. El Comité está colaborando con la Comisión Europea en la constitución del Foro Europeo de la Integración ⁽²⁰⁾.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE de 30 de junio de 2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 302 de 7.12.2004).

⁽¹⁶⁾ Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, que entró en vigor el 1 de julio de 2003.

⁽¹⁷⁾ Art. 12-2.

⁽¹⁸⁾ Art. 8.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE de 21 de marzo de 2002 sobre el tema «La inmigración, la integración y la sociedad civil organizada», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 125 de 27.5.2002)

Dictamen del CESE de 10/11 de diciembre de 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).

Dictamen del CESE de 13/14 de septiembre de 2006 sobre el tema «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 318 de 23.12.2006).

Conferencia sobre el tema «Inmigración: el papel de la sociedad civil en la integración», Bruselas, 9 y 10 de septiembre de 2002.

⁽²⁰⁾ <http://integrationforum.teamwork.fr/>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de la Creatividad y la Innovación 2009»

COM(2008) 159 final — 2008/0064 (COD)

(2009/C 27/25)

El 7 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de la Creatividad y la Innovación 2009».

El 21 de abril de 2008, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO y ha aprobado por 108 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE manifiesta su total apoyo a cuantas actuaciones de fomento de la creatividad y promoción de la innovación se desarrollen entre los ciudadanos de la Unión Europea y acoge de forma favorable la iniciativa de dedicar un Año Europeo al apoyo y fomento de la creatividad por medio del aprendizaje permanente como motor de la innovación. El CESE se ha manifestado en repetidas ocasiones sobre la importancia que tiene el fomento de la innovación en el marco de la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa ⁽¹⁾. No obstante y aun estando de acuerdo con el marco en que se encuadra el Año Europeo de la Creatividad y la Innovación, consideramos que la Propuesta de Decisión que se somete a Dictamen del Comité no es el mejor instrumento posible para alcanzar el objetivo que se propone, basándose esta opinión en las observaciones que se realizan en el presente Dictamen.

1.2 Mientras que otros Años Europeos se han organizado con una amplia perspectiva temporal en el que las Propuestas se planteaban hasta dos años antes del inicio de la celebración, en esta ocasión desde la aprobación de la Propuesta por la Comisión hasta el inicio del Año Europeo, sólo habrá siete meses para que el Parlamento Europeo y el Consejo aprueben la Decisión y para que la Comisión Europea y los Estados miembros organicen y coordinen las actuaciones a desarrollar. El CESE entiende que este proceso es precipitado y podría poner en riesgo la celebración de un Año Europeo de la Creatividad y la Innovación que merecería una preparación más acorde con la importancia que tiene y que debe otorgársele.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE de 13.12.2006 sobre el tema «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación», ponente: Sr. Wolf (DO C 325 de 30.12.2006).
Dictamen del CESE de 14.12.2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un Programa Marco para la Innovación y la Competitividad», ponente: Sr. Welschke, coponente: Sra. Fusco (DO C 65 de 17.3.2006).
Dictamen del CESE de 12.7.2007 sobre el tema «La inversión en conocimiento e innovación (Estrategia de Lisboa)», ponente Sr. Wolf (DO C 256 de 27.10.2007).

1.3 La Propuesta de Decisión mantiene un alto nivel de inconcreción en dos aspectos que el CESE considera altamente relevantes y que precisarían de su aclaración y de mayor concreción en el texto de la Propuesta. Estos dos aspectos se refieren a la financiación del Año Europeo y a la mención que se realiza sobre el apoyo o participación de otros programas y políticas de la Unión Europea ajenas al ámbito del Aprendizaje Permanente.

1.3.1 Admitiendo la propuesta de la Comisión Europea en el sentido de no ser necesaria la creación de partidas presupuestarias específicas para desarrollar el Año Europeo, y estando de acuerdo en que se utilicen las posibilidades presupuestarias del Programa de Aprendizaje Permanente, que incluye objetivos específicos sobre el fomento de la innovación, el texto de la Propuesta no refleja ninguna cantidad destinada a este evento, y se limita a mencionar que la fuente presupuestaria es el referido Programa de Aprendizaje Permanente y que otros programas, que no concreta ni menciona, cofinanciarán las actuaciones. A la vista de lo expuesto en la Propuesta de Decisión, el Comité estima necesaria la inclusión de alguna cifra sobre la previsión de gasto que va a conllevar esta actuación. El CESE cree oportuno que en la Propuesta se incluya una estimación presupuestaria.

1.3.2 En cuanto al apoyo que puedan prestar en la financiación otros programas y políticas, el nivel de inconcreción de la Propuesta es aún mayor. Del texto del articulado podría desprenderse que, al encontrarse incluida la promoción de la innovación en los objetivos específicos de otros programas como el Programa para la Iniciativa Empresarial y la Innovación y el Programa de Apoyo a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, ambos incluidos en el Programa marco de Competitividad e Innovación, serían este tipo de programas los que aportarían cofinanciación a las acciones del Año Europeo. En ese sentido, el CESE cree conveniente que el texto de la Propuesta concrete qué Programas aportarán financiación al Año Europeo, en qué cuantía y cómo se van a coordinar las actuaciones entre los diferentes Programas cofinanciadores, cuya gestión compete a diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea.

1.4 En base a estos argumentos, que son en resumen algunos de los más extensos que se encuentran reflejados en las observaciones del presente Dictamen, el CESE propone a la Comisión Europea que reconsidere la Propuesta y que contemple las observaciones que hemos realizado. Así mismo, el CESE propone al Parlamento Europeo y al Consejo que tengan en cuenta estas observaciones y en ese sentido modifiquen el texto de la Decisión en los aspectos que plantean mayor inconcreción.

2. Introducción

2.1 En las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Lisboa de marzo de 2000, además de resaltar la necesidad de contar con un marco de referencia europeo para definir las nuevas cualificaciones básicas que debía proporcionar la formación continua, subrayando que las personas son el principal activo de Europa, se insistía en la necesidad de que los sistemas de educación y formación europeos se adaptasen tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo.

2.2 Esas cualificaciones básicas o competencias clave para el aprendizaje permanente fueron identificadas y manifestadas en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 ⁽²⁾, y se pueden considerar como un factor esencial de innovación, productividad y competitividad, resultando esenciales en una sociedad basada en el conocimiento. Sobre esta Recomendación, se pronunció el CESE en su momento ⁽³⁾.

2.3 En las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 8 y 9 de marzo de 2007, el Consejo pide a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión Europea que sigan actuando para crear unas mejores condiciones marco para la innovación y una mayor inversión en investigación y desarrollo. Así, en el apartado dedicado a la potenciación de la innovación, la investigación y la educación, el Consejo reconoce que los Estados miembros están decididos a mejorar las condiciones marco para la innovación, como los mercados competitivos, y a movilizar recursos adicionales para las actividades de investigación, desarrollo e innovación. Por ello el Consejo Europeo invita a la Comisión y a los Estados miembros a llevar adelante la ejecución de la estrategia política de innovación, entendiendo que la educación y la formación son requisitos previos para que funcione bien el «triángulo del conocimiento» (educación — investigación — innovación).

2.4 La introducción de un Año Europeo de la Creatividad y la Innovación es una buena forma de contribuir a la reflexión sobre los retos que afronta Europa, mediante la sensibilización de la población sobre la importancia sobre la creatividad y la capacidad de innovación tienen para la mejora de su desarrollo personal y el incremento del bienestar colectivo.

⁽²⁾ DO L 394 de 30.12.2006.

⁽³⁾ Dictamen del CESE de 18.5.2006 sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente», ponente: Sra. Herczeg (DO C 195 de 18.8.2006).

3. Síntesis de la propuesta

3.1 La Propuesta de Decisión declara el año 2009 como Año Europeo de la Creatividad y la Innovación, estableciendo como objetivo general del mismo el respaldo a los Estados miembros para promover la creatividad, por medio del aprendizaje permanente, como motor de la innovación y como factor clave del desarrollo de las competencias personales, laborales, empresariales y sociales de los individuos en la sociedad. A este objetivo general se unen trece factores que se considera que pueden contribuir a la promoción de la creatividad y la capacidad de innovación.

3.2 Las medidas que se proponen para alcanzar los objetivos señalados, incluyen, entre otras posibilidades, conferencias e iniciativas que promuevan la sensibilización sobre la creatividad y la capacidad de innovación, campañas de promoción de mensajes clave, identificación y difusión de ejemplos de buenas prácticas y elaboración de estudios a nivel nacional y comunitario.

3.3 Se establece la figura del coordinador nacional del Año Europeo como responsable organizativo a ese nivel y se fija la coordinación de actividades a nivel europeo mediante reuniones de los coordinadores nacionales organizadas por la Comisión Europea.

3.4 Por último, la propuesta establece que la financiación provendrá del Programa de Aprendizaje Permanente, sin perjuicio del apoyo y cofinanciación que puedan aportar otros programas relacionados con la empresa, la cohesión, la investigación y la sociedad de la información.

4. Observaciones generales a la propuesta

4.1 El Comité manifiesta su total apoyo a cuantas actuaciones de fomento de la creatividad y promoción de la innovación se desarrollen entre los ciudadanos de la Unión Europea. En su Dictamen de Iniciativa sobre «Innovación: el impacto en las transformaciones industriales y el papel del BEI» ⁽⁴⁾, el CESE afirmaba que «la innovación debe asentarse sobre una base de educación y formación conforme a los criterios del aprendizaje permanente». Por lo tanto y coherente con su posicionamiento, el CESE apoyará decididamente el empleo de aquellos instrumentos que puedan contribuir a la promoción de la creatividad y la capacidad de innovación, aunque considera necesario hacer las siguientes observaciones sobre la propuesta que se le presenta.

4.2 El Comité acoge de forma favorable la iniciativa de dedicar un Año Europeo al apoyo y la promoción de la creatividad entre los ciudadanos de Europa, por medio del aprendizaje permanente como motor de la innovación. En repetidas

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 11.7.2007 sobre el tema «Innovación: el impacto en las transformaciones industriales y el papel del BEI», ponente: Sr. Tóth, coponente: Sr. Calvet Chambón (DO C 256 de 27.10.2007).

ocasiones hemos manifestado nuestra opinión sobre la importancia que tiene el fomento de la innovación en el marco de la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. En ese contexto el Informe Aho ⁽³⁾ consideraba que era necesario el fomento de una cultura de la innovación para superar los retos sociales y de productividad en Europa.

No obstante y aun estando de acuerdo con el marco en que se encuadra el Año Europeo, consideramos que la Propuesta de Decisión que se somete a Dictamen del Comité no es el mejor instrumento posible para alcanzar el objetivo que se propone, tanto por el fondo o contenido del documento como por la forma en la que se está desarrollando su proceso de elaboración y aprobación.

4.3 El planteamiento de partida de esta iniciativa no es, a juicio del Comité, el más idóneo para este tipo de actuaciones. En el apartado 3 de la Exposición de Motivos de la Propuesta de Decisión, relativa a la consulta de las partes interesadas, se menciona que se han realizado debates informales previos con diputados al Parlamento Europeo y con los Estados miembros. De esta forma, la preparación de la Propuesta ha seguido un desarrollo de «arriba abajo», de las instituciones a los ciudadanos.

El CESE considera que planteamientos «descendentes», en los que la sociedad, las organizaciones y los individuos que la componen no han participado en la planificación y desarrollo de los preparativos del Año, tienen mayor posibilidad de pasar desapercibidas entre la ciudadanía, que si se hubiese buscado la implicación activa de aquellos cuya participación posterior es necesaria para el éxito final.

En ese sentido queremos recordar la observación formulada por este Comité con ocasión de su Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de la Personas con Discapacidad 2003 ⁽⁴⁾. En dicho Dictamen ⁽⁵⁾ el Comité pedía a las instituciones comunitarias que favorecieran los planteamientos «ascendentes» en los preparativos de este tipo de iniciativas. En consecuencia, el CESE reitera la necesidad de trabajar en la preparación de los Años Europeos con esa metodología.

4.4 Teniendo en cuenta que el Año Europeo de la Creatividad y la Innovación está previsto para su inicio el 1 de enero de 2009, y considerando los plazos que aún quedan para su aprobación por el Parlamento Europeo y el Consejo, en primera lectura, creemos que es muy precipitada la agenda que se ha utilizado para la elaboración y aprobación de este Año Europeo. En ocasiones precedentes el Comité ha aprobado su Dictamen

⁽³⁾ «Creating an innovative Europe» EUR 22005 ISBN 92-79-00964-8.

⁽⁴⁾ COM(2005) 486 final.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE de 14.2.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003», apartado 1.2, ponente: Sra. Anca (DO C 88 de 11.4.2006).

un año antes de su inicio ⁽⁸⁾, lo cual indica la previsión planificadora de la Comisión. Sin ir mas lejos, un buen ejemplo de esa previsión planificadora es la aprobación por el Pleno del CESE, en su sesión de mayo de 2008, del Dictamen ⁽⁹⁾ sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2010 ⁽¹⁰⁾.

Quizás sería mas prudente posponer esta iniciativa, sin dar la denominación de Año Europeo al año 2009, que forzar la aprobación precipitada de una Decisión que no permita cubrir los fines perseguidos, por falta de tiempo para la planificación de sus acciones.

4.5 En el apartado 3.2. de la Exposición de motivos de la Propuesta, se prevé que el Año Europeo tenga un impacto, por lo menos tan significativo, como el de otras iniciativas anteriores tales como el Año Europeo de la Educación y la Formación Permanente o el Año Europeo de la Educación por el Deporte. Sin embargo el contenido de la Propuesta no incluye ningún artículo ni mención alguna a la evaluación posterior de los resultados de las acciones emprendidas, por lo que se entiende que o bien el análisis del impacto se realizará de forma empírica o bien mediante indicadores indirectos del Programa de Aprendizaje Permanente o de otros Programas que puedan estar concernidos por esta iniciativa.

4.6 El Comité comparte la opinión de la Comisión en cuanto a que la flexibilidad de establecer prioridades sobre bases anuales o plurianuales, tanto del Programa de Aprendizaje Permanente como de otros Programas existentes, permite un margen financiero suficiente para no tener que destinar recursos diferenciados a la celebración del Año Europeo. Efectivamente, la promoción de la innovación se encuentra incluida en los objetivos específicos del Programa de Aprendizaje Permanente y también de otros como el Programa para la Iniciativa Empresarial y la Innovación y el Programa de Apoyo a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, ambos incluidos en el Programa marco de Competitividad e Innovación. Por lo tanto, y aunque la Propuesta no menciona explícitamente al referido Programa marco, consideramos que es posible la articulación de la iniciativa sobre la base de Programas y presupuestos preexistentes tal y como se refleja en el apartado 5 de la Exposición de Motivos de la Propuesta.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE de 8.12.1999 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo — Año Europeo de las Lenguas 2001», ponente general: Sr. RUPP (DO C 51 de 23.2.2000).

Dictamen del CESE de 24.4.2002 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Año europeo de la educación por el deporte 2004», ponente: Sr. Koryfídis (DO C 149 de 21.6.2002).

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 20.4.2006 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del diálogo intercultural (2008)», ponente Sra. Cser (DO C 185 de 8.8.2006).

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE de 29.5.2008 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)», ponente: Sr. Pater, coponente: Sra. Koller (DO C 224 de 30.8.2008, p. 106).

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 797 final.

5. Observaciones específicas al articulado

5.1 El artículo 2 de la Propuesta expone como objetivo específico subrayar una serie de factores que pueden contribuir a la promoción de la creatividad y la capacidad de innovación. Estos factores se encuentran agrupados en trece amplios apartados que engloban, a su vez, diversos aspectos a desarrollar.

El CESE considera que deberían concretarse algo más estos objetivos o factores, de forma que las acciones a desarrollar se focalicen sobre unos cuantos aspectos esenciales en torno a la creatividad y la innovación como ejes centrales de la acción, a los ciudadanos y especialmente los más jóvenes como destinatarios de las acciones que se emprendan y las instituciones de enseñanza y el entramado socioeconómico y empresarial como cauces para la referida acción.

5.2 Un Año Europeo denominado de la Creatividad y la Innovación debería contar con medidas innovadoras para conseguir los objetivos propuestos. Las medidas contempladas en el artículo 3, acertadas en su conjunto, son las habitualmente utilizadas para cualquier tipo de campaña de sensibilización, promoción o divulgación. Consideramos que sería extremadamente didáctico, sobre todo para los más jóvenes, introducir alguna medida innovadora, entre las contempladas en el referido artículo, para cumplir los objetivos contenidos en la Propuesta. A modo de ejemplo, podría convocarse un concurso de ideas con el fin de encontrar un instrumento que proporcione visibilidad permanente al fomento de la creatividad y la capacidad de innovación en toda Europa. O también, se podría arbitrar un premio europeo, de carácter anual o bienal, que valorase y diese oportunidades a ideas realmente innovadoras y a la capacidad creativa, de nuestros ciudadanos más jóvenes, en las más diversas actividades y facetas.

5.3 Sin perjuicio de lo manifestado en las Observaciones Generales sobre la cofinanciación del Año Europeo a través del ámbito de los Programas sobre la Aprendizaje Permanente y el

Programa marco de Competitividad e Innovación, creemos que el artículo 6 de la Propuesta debería concretar más este aspecto tan importante para el éxito de su desarrollo.

5.3.1 La Decisión debería contener, como mínimo, una previsión presupuestaria. Podría concretarse en una cifra imputable al ejercicio 2009 y ejercicios sucesivos de los Programas que cofinancien el Año Europeo, o podría cifrarse en un porcentaje máximo de gasto imputable a los ejercicios que se estimen oportunos de los referidos programas. Cualquiera de estas soluciones sería acertada, ya que, en opinión del CESE, no parece adecuado dejar en la más absoluta inconcreción la previsión de gasto que va a conllevar esta actuación.

5.3.2 El referido artículo 6 de la Propuesta comienza con la frase «*Sin perjuicio del apoyo que los programas y las políticas en otros ámbitos como la empresa, la cohesión, la investigación y la sociedad de la información puedan dar al Año, ...*». Respecto a la redacción de este artículo, el CESE considera que la ambigüedad de la citada frase deja indeterminada la forma de participación y cofinanciación desde otras Direcciones Generales de la Comisión Europea y Programas ajenos a Educación y Cultura y al Programa de Aprendizaje Permanente. En ese sentido creemos que debe concretarse en el referido artículo qué Programas aportarán financiación al Año Europeo, en qué cuantía y cómo se van a coordinar las actuaciones entre los diferentes Programas cofinanciadores que son gestionados por diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea.

5.4 Por último, y con no menos importancia, el CESE considera necesario que la Propuesta incluya en su articulado una referencia a la evaluación de los resultados y del alcance del Año Europeo. Es preciso que, al final del periodo que abarca el Año Europeo, se proceda a evaluar las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos para extraer enseñanzas para la preparación de otros años europeos y para conocer el alcance y éxito del esfuerzo desarrollado.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas»

(2009/C 27/26)

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

«Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas».

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 3 de junio de 2008 (ponente: Sra. GAUCI).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 10 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El CESE pide a la UE que adopte un enfoque integrado para conseguir una mejor integración de las islas en el mercado interior como factor clave para reforzar la cohesión y el crecimiento de la Unión Europea y, así, realizar plenamente los objetivos de la Agenda de Lisboa revisada. Dicho enfoque integrado se justifica en la medida en que, a pesar de sus diferencias (en particular respecto a su tamaño), las islas afrontan problemas clave comunes.

1.2 El CESE recomienda que se establezca un marco integrado de políticas comunitarias que cubra de manera coherente todos los problemas relevantes de las islas europeas.

1.3 El CESE destaca que es necesario instaurar una sólida gobernanza para afrontar problemas como la información y la comunicación; la cuantificación y calificación de datos; una visión estratégica común; el establecimiento de redes y agrupaciones; y la participación de la sociedad civil. Así pues, para realizar este objetivo es importante crear condiciones adecuadas para que las instituciones locales insulares puedan evaluar el coste de la insularidad. Por este motivo es necesario que las islas cuenten con servicios estadísticos locales y con indexaciones locales de los precios. Al final, debería surgir una metodología común de evaluación entre todos los servicios estadísticos locales de las islas europeas.

1.4 Por lo que respecta a la aplicación, el CESE pide que se evalúe el impacto que tienen en las islas las iniciativas comunitarias en materia de mercado interior; que se incluya un «toque isleño» en todas las políticas de la UE; y se aplique la simplificación de las funciones administrativas, en particular para las PYME.

1.5 Puesto que la accesibilidad es una cuestión fundamental para las islas, el CESE quiere destacar la calidad de la Continuidad Territorial. La UE debería desarrollar más esta continuidad, que debe operar desde las islas al continente y no al revés.

1.6 El CESE insiste en que la Comisión presente un informe anual al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité de las

Regiones y al propio Comité, en el que supervise y evalúe la eficacia de las medidas pertinentes adoptadas para resolver los problemas de las islas europeas. En este contexto, la Comisión debería incluir en dicho informe anual sus propuestas de intervención. Así, se podría decir que el presente dictamen emprende un proceso dinámico a largo plazo.

2. Introducción

2.1 De conformidad con la definición de Eurostat, una isla debe:

- tener una superficie de, al menos, un kilómetro cuadrado;
- estar ubicada a un kilómetro de distancia, como mínimo, del continente;
- tener una población residente permanente de, al menos, 50 personas;
- no tener un vínculo físico permanente con el continente, y
- no ser la capital de un Estado miembro de la UE.

2.2 No obstante, es preciso revisar y actualizar esta definición, empezando por el simple hecho de que una isla es un territorio al que no se puede llegar a pie. Además, la definición del punto 2.1 no tiene fundamento jurídico y se utiliza solamente como referencia a falta de una mejor definición que tenga en cuenta las nuevas realidades de una Unión Europea ampliada que incluye a Estados miembros insulares.

2.2.1 Además, al definir el concepto de isla se ha de tener presente la Declaración 33 del Tratado de Lisboa con arreglo a la cual: «La Conferencia [Intergubernamental] considera que la expresión “regiones insulares” a que se hace referencia en el artículo 174 puede designar asimismo Estados insulares en su totalidad, siempre que se reúnan las condiciones necesarias».

2.3 Actualmente, los territorios insulares de la UE se encuentran en catorce países de la Unión Europea. Unos 21 millones de habitantes insulares residen en las islas de la UE. Estos territorios ofrecen a la UE una presencia económica y geopolítica en casi todos los océanos del mundo y constituyen una frontera activa con muchos continentes.

2.4 Las islas, al igual que los Estados miembros, son muy variadas. Por ello, el CESE desearía proponer las siguientes tipologías.

2.4.1 Son distintas desde un punto de vista estructural porque algunas son islas periféricas, mientras que otras son islas ultraperiféricas, cuyas características específicas están establecidas en el Tratado de la UE (párrafo 2 del artículo 299); algunas son pequeñas (unas cuantas tienen una población inferior a 50 personas) mientras que otras son grandes.

2.4.2 También son distintas desde el punto de vista institucional porque algunas son Estados insulares; otras tienen un estatuto regional y unas cuantas, que son islas costeras, forman parte de un ente regional continental.

2.5 Sin embargo, a pesar de estas diferencias, las islas presentan características que pueden diferenciarlas profundamente de los territorios continentales en lo que se refiere a la cultura, la educación, el transporte, el medio ambiente, etc. Estos aspectos merecen un detenido análisis, con miras a establecer una política destinada a esos territorios en la que se tengan simultáneamente en cuenta las características comunes y las específicas, las cuales pueden influir en las oportunidades y desafíos de las islas individualmente consideradas. El CESE se propone volver a examinar este asunto.

2.6 También comparten características comunes en lo que se refiere, por ejemplo, a la cultura, la educación, el transporte (problemas de costes adicionales) y el medio ambiente.

2.7 La Comisión Europea, con su nueva Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo XXI» (de 20 de noviembre de 2007) ⁽¹⁾, ha entablado un debate sobre el futuro del mercado interior; es preciso considerar el lugar que ocupan las islas en esta reflexión.

3. Antecedentes

3.1 Desde que se utiliza una nueva metodología de gobernanza (en particular, en el Libro Verde y los libros azules sobre una futura política marítima de la UE), caracterizada por un planteamiento integrado, las cuestiones relativas al mercado interior no se deben tratar separadamente de las regionales. El mercado interior no es un fin en sí mismo, sino que constituye un instrumento al servicio de los territorios y las personas.

3.2 Las islas siempre han buscado la manera de desarrollarse en el mercado interior y, como tales, tienen que anticipar los futuros cambios.

3.3 La política regional es una herramienta útil para las islas. No obstante, es una herramienta que es preciso desarrollar y mejorar en un marco integrado de la UE para que las islas no sólo sean parte jurídica del mercado interior, sino para que también desempeñen una función más completa en él, tanto en términos económicos como sociales. Con vistas a la futura política de cohesión territorial que la Comisión tendrá de elaborar de conformidad con el Tratado de Lisboa, este aspecto debería formar parte de sus consideraciones.

⁽¹⁾ El Observatorio del Mercado Único (OMU) del Comité Económico y Social Europeo está elaborando un dictamen sobre este paquete (INT/409, ponente: Sr. Cassidy, coponentes: Sr. Hencks y Cappellini) y sobre «La dimensión social y medioambiental del mercado único» (INT/416, ponente: Sr. Adamczyk) como complemento del primero. No publicado aún en el DO (adoptado en septiembre de 2008).

3.4 Dicho marco integrado de las políticas comunitarias no sólo cubre las políticas regional y de cohesión, sino que también cubre, en particular, los siguientes ámbitos políticos: transportes; energía y agua; educación y empleo; investigación, desarrollo tecnológico e innovación; competencia; política industrial; medio ambiente; y agricultura y pesca.

3.5 En el contexto actual, será preciso examinar, en primer lugar, la situación de las islas a la luz del 4º Informe sobre la Cohesión.

3.5.1 Aunque las instituciones comunitarias apoyan un enfoque integrado de sus políticas, resulta sorprendente que la Comisión no haga un análisis integrado de las dificultades insulares.

3.5.2 Para la Comisión, la accesibilidad es un «problema particular» que las islas deben afrontar.

3.5.3 La Comisión tiene razón al señalar que el volumen reducido de su población constituye otro problema. En consecuencia, las islas tienen unos mercados locales pequeños, lo que limita la capacidad de crecimiento de las PYME insulares debido a la ausencia de economías de escala. En particular, esto limita su capacidad para conquistar los mercados europeos.

3.5.4 Otra consecuencia es que la mayoría de las islas no pueden depender de su mercado interno ⁽²⁾, que en la mayoría de los casos es demasiado pequeño para sostener una economía «plena» y eficiente. Este mero hecho obliga a las PYME locales a exportar: es su única solución.

3.5.5 Además, hay que tener en cuenta otra serie de dificultades debidas a la desventaja natural de una isla, esto es, todas las dificultades derivadas de su insularidad. El importante coste adicional del transporte reduce sustancialmente su competitividad. Paradójicamente, la situación en la que los costes del transporte pueden «proteger» a los mercados insulares limitando la competencia del continente puede, de hecho, tener como resultado el desarrollo de situaciones de monopolio en las islas.

3.5.6 La insularidad también se caracteriza por los siguientes problemas (que también determinan sus perspectivas de desarrollo a largo plazo):

— Los recursos esenciales (como el agua potable, la energía, las materias primas, el espacio vital y el suelo cultivable) son limitados, lo que conduce a un fenómeno de escasez y falta de diversificación económica, además de crear el problema de la actividad única (monocultivo). Esta circunstancia se destacó en el *Analysis of the island regions and outermost regions of the European Union* (Análisis de las regiones insulares y ultraperiféricas de la Unión Europea) ⁽³⁾, donde se hacía especial hincapié en que la falta de agua potable causa graves problemas en verano en las islas del Mediterráneo cuando hay una gran afluencia de turistas. Se han creado desalinizadoras del agua de mar, pero las tradicionales consumen una gran cantidad de energía. Muchas islas no cuentan con un suministro energético suficiente y han de importar combustibles fósiles o electricidad a través de cables submarinos.

⁽²⁾ Debe señalarse que este punto es reconocido, por suerte, en el 4º Informe sobre la Cohesión en lo que se refiere a las regiones ultraperiféricas (COM(2007) 273 final, p. 50).

⁽³⁾ *Analysis of the island regions and outermost regions of the European Union*, Planistat, marzo de 2003.

— Las consecuencias de los riesgos naturales son más graves: las islas son frágiles desde el punto de vista ecológico.

3.5.7 En lo que se refiere concretamente a la cuestión de la accesibilidad:

— En primer lugar, una observación. La Comisión tiene razón cuando dice que las restricciones de accesibilidad pueden implicar en la práctica que el tiempo de desplazamiento en coche o en tren aumente a causa de la travesía marítima. Por lo tanto, los isleños y sus PYME soportan altos costes de transporte, frecuencias de conexión difíciles, riesgos sociales y climáticos como resultado de su situación insular ⁽⁴⁾.

— En segundo lugar, la Comisión también tiene razón al considerar que el «transporte» y las «comunicaciones» son elementos clave para la competitividad de las regiones. Así pues, si el desarrollo de los centros urbanos pasa por la triple accesibilidad (carretera/ferrocarril/avión) ⁽⁵⁾, este análisis resulta mucho más acertado para las islas, muchas de las cuales tienen también problemas de accesibilidad de HDSL ⁽⁶⁾. Este problema reviste una dimensión especial debido a que los enlaces y conexiones internacionales a otros centros económicos importantes son criterios prioritarios para determinar la localización de las inversiones ⁽⁷⁾.

— Por último, las islas experimentan grandes dificultades para acceder al gran mercado europeo. Como ya se ha señalado, han de hacer frente a unos costes de transporte elevados y, por consiguiente, las PYME insulares no resultan atractivas. Tampoco pueden contar con los mismos modos de producción que el continente. Debido a los costes de los suministros, no pueden trabajar siguiendo el método «just-in-time» (justo a tiempo). Por lo tanto, los costes de producción son más elevados.

3.6 Todos estos elementos ponen de relieve las desventajas que sufren las islas en el mercado interior: no cuentan con todas las condiciones necesarias para aprovecharse de todos los beneficios que ofrece este mercado de unos 500 millones de consumidores.

3.6.1 La UE debería evitar la política del «café para todos» y fomentar el planteamiento integrado antes mencionado. El problema de las islas es complejo, ya que acumulan varias desventajas. Pero también hay que aprovechar sus ventajas, que existen y pueden ser la base de un desarrollo socioeconómico integrado. Por ejemplo: los recursos pesqueros, las fuentes de energía renovables, las actividades económicas vinculadas al turismo, una fuerte identidad cultural, el patrimonio natural y la herencia cultural.

3.6.2 Asimismo, ha de señalarse que en un documento que acompaña a la citada Comunicación sobre el tema «Un mercado único para la Europa del siglo XXI», la Comisión promueve la idea del acceso a los servicios de interés general (SIG) en todo el territorio de la Unión Europea. Como señala la Comisión, es esencial «para la promoción de la cohesión territorial en la UE». Y añade lo siguiente: «Los territorios con una desventaja geográfica o natural, como son las regiones periféricas, las islas, las montañas, las zonas escasamente pobladas y las fronteras exte-

riores, tienen generalmente dificultades para acceder a los servicios de interés general, debido al alejamiento de los mercados importantes o al coste cada vez mayor de la conexión. Estas dificultades deben tenerse en cuenta». Por lo tanto, la Comisión parece ser muy consciente del problema: pueden concebirse iniciativas en este ámbito.

3.7 Ésta es la razón por la que la integración de las islas en el mercado interior ha sido problemática desde el Acta Única Europea. Las islas siguen siendo territorios vulnerables. Tal y como se ha señalado anteriormente, la mayoría de ellas no pueden depender de su mercado interno; las PYME insulares han de vender sus productos y servicios en el continente europeo. No obstante, la accesibilidad y las dificultades asociadas a una actividad única menoscaban su competitividad.

3.8 Teniendo en cuenta todo esto, el CESE señala la necesidad de incluir en la legislación futura una evaluación específica de todas las propuestas relevantes para las islas. El CESE subraya la necesidad de un planteamiento integrado con respecto a los problemas de las islas, a fin de tomar especialmente en consideración el principio fundamental de proporcionalidad y subsidiariedad que requieren las islas.

4. Un planteamiento integrado basado en las ventajas de las islas europeas

4.1 Como ya se ha señalado, el CESE solicita un planteamiento integrado con respecto a los problemas de las islas europeas, acompañado de un marco integrado de políticas comunitarias.

4.2 Las islas han de encontrar su lugar en la revisión del mercado interior ⁽⁸⁾. La Comunicación de 20 de noviembre de 2007 confirma las orientaciones favorables a las PYME mencionadas en el informe intermedio de febrero de 2007.

4.3 Debe animarse a las PYME a que participen en actividades transfronterizas. Esta idea implica la existencia de un mecanismo de continuidad territorial que pueda ayudar a los isleños europeos a acceder a mercados tanto a través de su Estado (miembro) continental como a través de otro Estado (miembro) vecino. Existen ejemplos concretos y eficaces de ello. Así, Bornholm, una isla danesa, se beneficia de una conexión marítima subvencionada con fondos públicos con Ystad, en Suecia. También existe continuidad territorial entre la Francia continental y Córcega.

4.3.1 Este instrumento consistente en una conexión marítima subvencionada ha mejorado la calidad de las condiciones de transporte entre estos dos territorios franceses, y sin duda merecería desarrollarse con Italia (habida cuenta de que resulta más fácil para un curso llegar al continente europeo a través de Italia que de Francia). Por este motivo, el CESE considera que sería interesante estudiar la posibilidad de hacer esta práctica extensiva a todas las islas europeas y «europeizar» su uso. Además, la experiencia demuestra que la aplicación de este instrumento debe realizarse desde las islas hacia el continente, y no al revés.

⁽⁴⁾ La Zona Única de Pagos para el Euro (SEPA), lanzada el 28 de enero de 2008, hará que los pagos transfronterizos resulten igual de fáciles que los pagos nacionales.

⁽⁵⁾ 4º Informe sobre la Cohesión (COM(2007) 273 final, p. 65).

⁽⁶⁾ High bit-rate digital subscriber line (Línea de abonado digital de alta velocidad binaria).

⁽⁷⁾ 4º Informe sobre la Cohesión (COM(2007) 273 final, p. 60).

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen sobre el tema «Revisión del mercado único», (DO C 93/25 de 27.4.2007).

4.3.2 Esta «europeización» del instrumento de continuidad territorial serviría para concretar la integración transfronteriza, como señala la Comisión en su Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo XXI».

4.4 Disponer de un mercado interior enfocado a una sociedad basada en el conocimiento que pueda traducirse, entre otras cosas, en difundir las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la UE, podría constituir realmente una oportunidad para diversificar las economías insulares.

4.5 Debe recordarse que las islas cuentan con un entorno natural favorable a la innovación (por ejemplo, energías renovables, biotecnologías azules, etc.). Sabiendo que, según el citado 4º Informe sobre la Cohesión, los resultados económicos y en materia de innovación están vinculados, las islas disponen de un gran margen de maniobra.

4.6 Si se toma en consideración que la mayoría de las islas cuentan con actividades pesqueras, la bioenergía puede interesar a los acuicultores o a los pescadores-marinos. Las políticas públicas han de facilitar los medios para desarrollar estas iniciativas. Las políticas públicas deben ayudar a las islas a desarrollar los recursos marítimos renovables (como la energía maremotriz procedente de las mareas y las corrientes marinas, o, concretamente en el caso de las regiones ultraperiféricas, la energía térmica de los océanos).

4.7 En el caso de la agricultura, la flexibilidad en la aplicación de los dos pilares de la PAC deberá poder brindar mayores beneficios a los agricultores insulares.

4.8 Estas energías son indispensables para las islas que soportan una alta presión sobre el uso del suelo y cuya dependencia geográfica de los combustibles fósiles frena su desarrollo. Así pues, deberían encontrarse alternativas a esta dependencia en las energías renovables que pueden representar otras fuentes para estos territorios. En este contexto, las islas son lugares extraordinarios para la experimentación y el desarrollo y, de esta manera, pueden ser útiles a Europa. La isla de la Reunión anunció recientemente su deseo de comprometerse con una política consistente en utilizar exclusivamente fuentes renovables; ya se han identificado importantes recursos marinos renovables. La energía eólica constituye otro buen ejemplo. La isla canaria de El Hierro estará abastecida exclusivamente por una combinación de turbinas eólicas y energía hidroeléctrica en 2009.

4.9 Disponer de un mercado interior basado en una buena legislación europea (9) implica que es necesario estudiar la manera en que se aplica la legislación europea vigente y comprobar si tiene los efectos inicialmente previstos. En cuanto a los problemas de regulación examinados anteriormente, esta iniciativa tendría sin duda un impacto positivo para las islas. El siguiente proyecto piloto podría realizarse en este sentido: de conformidad con la Directiva sobre los Servicios, antes del 28 de diciembre de 2011 y cada tres años a partir de esa fecha, la Comisión deberá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe global sobre la aplicación de esta Directiva. En este sentido, podría adoptarse un planteamiento territorial y podría evaluarse la situación de las islas en comparación con otras regiones.

4.10 Todos estos elementos contribuyen a encontrar posibles soluciones para una mejor integración futura de las islas en el mercado interior. Y esta integración se basa en la consecución de dos objetivos: el poder de atracción y la diversificación.

5. Una aplicación adecuada de las políticas en las islas europeas

5.1 A fin de lograr los dos objetivos antes mencionados, el CESE considera que una aplicación adecuada de las políticas depende de las iniciativas siguientes.

5.1.1 Garantizar mejores conexiones entre las islas y el continente gracias a políticas de transporte e innovación.

5.1.1.1 Numerosos empresarios insulares se quejan de los costes adicionales que tienen sus productos cuando llegan a un puerto del continente (debido al transporte). Algunos estudios estiman en un 20 % este coste adicional. No obstante, dado que los productos difieren unos de otros, deberían realizarse estudios precisos (cuya metodología podría basarse en la utilizada para las regiones ultraperiféricas). Así pues, para lograr este objetivo es importante crear las condiciones adecuadas para que las instituciones locales insulares puedan evaluar el coste de la insularidad. Por ello es necesario que las islas cuenten con servicios estadísticos locales y con indexaciones locales de los precios. Al final de este proceso, debería surgir una metodología común de evaluación entre todos los servicios estadísticos locales de las islas europeas.

5.1.1.2 De una manera más general, las islas necesitan servicios eficaces de interés general.

5.1.2 Habría que adoptar un planteamiento geográfico con respecto a la Iniciativa «Legislar mejor», lo que implica:

- Evaluación del impacto en las islas de toda iniciativa de la UE sobre el mercado interior. Y no sólo intersectorial, sino también geográfico. Incluir un «toque isleño» en todas las políticas de la UE.
- Flexibilidad al aplicar las normativas de la UE.
- Simplificación de las tareas administrativas, y en particular por lo que se refiere al acceso a la financiación por parte de las PYME.
- Las autoridades públicas a nivel nacional, regional y local también deberán adoptar este comportamiento.
- Por lo tanto, más allá del mero aspecto de simplificación, debe destacarse la necesidad de aplicar estrategias que sean coherentes de un nivel político a otro.

5.1.3 Habría que animar a los funcionarios europeos a seguir períodos de formación en las islas para que puedan comprender la realidad de estos territorios particulares. Así pues, el CESE apoya decididamente el programa «Experiencia empresarial», y pide a las PYME de las islas que soliciten acoger a funcionarios europeos. Esto representa también una oportunidad para que los funcionarios europeos puedan comunicarse directamente, sobre el terreno, con los habitantes de las islas sobre las cuestiones europeas, como se demostró en la reunión del Grupo de estudio celebrada en Ajaccio los días 7 y 8 de abril de 2008. Cuando se celebran reuniones con los ciudadanos de la UE en los Estados miembros, se comprende y se debate mucho mejor la UE y sus políticas.

5.1.4 Habría que hacer hincapié en la importancia que deben tener en el futuro las políticas sobre las ayudas públicas regionales. En este punto concreto, el CESE respalda firmemente las propuestas del informe Musotto, en particular:

- flexibilidad en la aplicación de las políticas actuales y futuras en materia de ayudas estatales, pues sin flexibilidad se ocasionarían inaceptables distorsiones del mercado dentro de la UE;

(9) Véanse los dictámenes sobre los temas «Legislar mejor» (DO C 24/39 de 31.1.2006) y «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria» (DO C 24/52 de 31.1.2006).

— examinar la posibilidad de ampliar un régimen que posibilite conceder ayudas de funcionamiento a todas las regiones insulares que no constituyan Estados insulares ni islas interiores en las próximas directrices sobre ayudas estatales a las regiones.

5.1.5 Se debería reforzar las capacidades de las PYME insulares:

5.1.5.1 Facilitar el acceso de las PYME a la investigación y la innovación, por ejemplo gracias a herramientas como JEREMIE. Es un hecho que en las islas hay una gran escasez de investigadores, laboratorios y patentes. La investigación de carácter privado es tan deficitaria que sería necesario aumentar la investigación pública. También debería explorarse la idea de establecer zonas francas. En comparación con la situación del continente, las islas están en una posición de inferioridad, excepto en los casos en que las autoridades públicas practican una política activa o en los casos en que un determinado sector tiene tal importancia económica que permite superar un umbral capaz de generar o sostener actividades de investigación. Además, un enfoque así posibilita la preservación de un conocimiento ancestral, que constituye una dimensión de la innovación que no hay que olvidar.

5.1.5.2 Exportar a terceros países. Cabe recordar que la Comisión, en su informe intermedio sobre la revisión del mercado interior (febrero de 2007), se pronuncia a favor de un futuro mercado interior abierto al mundo entero. Esta posición se confirma en la Comunicación «Un mercado único para la Europea del siglo XXI». En ella la Comisión solicita «ampliar el espacio regulador del mercado único». Esta idea podría concretarse mediante planes de cooperación entre la UE y sus Estados miembros con los países vecinos.

5.1.5.3 Beneficiarse de una mano de obra altamente cualificada. Las islas se ven afectadas por la emigración de sus jóvenes, que prefieren buscar oportunidades de formación universitaria y de conseguir ingresos elevados en el territorio continental. Aunque el PIB no sea un indicador o criterio perfecto, el 4.º Informe sobre la Cohesión señala que su incremento depende de la productividad y de la población activa. El CESE está firmemente convencido de que es preciso fomentar iniciativas encaminadas al desarrollo de universidades y otros centros de educación superior en las islas, dado que son una condición necesaria para ofrecer formación a la población insular. A modo de ejemplo, la Universidad de Córcega, desde su reapertura en 1981, ha podido mejorar cuantitativa y cualitativamente el capital humano regional, gracias al aumento del número de estudiantes. Esta mejora ha tenido como consecuencia la reducción de ciertos desequilibrios del mercado de trabajo y ha supuesto un respaldo a la expansión de algunas empresas y sectores económicos (transformación de alimentos, turismo, TIC, etc.).

5.1.5.4 Apoyarse en sus rasgos característicos para fomentar el desarrollo más adecuado. A este respecto, la Comisión Europea, en su Libro Verde sobre política marítima, subraya acertadamente que «la diversificación de los productos y servicios del turismo puede ayudar a aumentar la competitividad de los destinos costeros e insulares». Esta diversificación, dado que está en consonancia con una dimensión (no) tecnológica de la innovación y responde a la necesidad de una diversificación global de las actividades económicas de las islas (muchas islas tienen el turismo como única actividad económica), se ve condicionada por los siguientes requisitos:

— Elaborar un inventario completo de la situación de cada isla europea.

— Confeccionar una lista exhaustiva de las desventajas que supone la insularidad para el turismo.

— Determinar el nivel de infraestructura de cada una de las islas.

— Favorecer intercambios y contribuir al desarrollo de servicios e infraestructuras hoteleras y de transporte mediante la firma de contratos especiales entre las regiones insulares y la Unión Europea.

— Estudiar las posibilidades de ofrecer apoyo y estructuras para facilitar la diversificación del turismo (cultural, rural, arqueológico, juvenil, deportivo, pesquero, turismo de negocios, etc.).

— Examinar la propuesta de poner en práctica planes de desarrollo del turismo regional en las islas, como fase previa a las iniciativas de ámbito europeo, y hacerlos obligatorios para que se puedan beneficiar de la financiación europea específica destinada a las regiones insulares de la UE y prevista en la programación de los Fondos Estructurales 2007-2013 dentro del objetivo de «competitividad regional y empleo».

— Determinar qué métodos permitirían a las islas hacer del medio ambiente una fuente de actividades económicas (en particular, desarrollar estrategias de atracción del turismo basadas en hoteles ecológicos, restaurantes biológicos, actividades al aire libre, viajes de bioexploración, etc.). Y estas iniciativas se ajustan muy en particular a las empresas artesanales.

6. Gobernanza sólida para tener debidamente en cuenta la situación de las islas europeas

6.1 El CESE propone que se lleven a cabo las siguientes propuestas en el proceso legislativo:

6.1.1 Disponer de la mejor información posible sobre la situación de las islas. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de actualizar y agregar las estadísticas sobre las islas, dado que son las herramientas necesarias para adoptar una política pública acertada (a nivel europeo, nacional y regional). Este enfoque debería basarse en una evaluación individualizada que tenga en cuenta, entre otras cosas, la situación socioeconómica específica de las islas. También brindaría la oportunidad de reflexionar sobre la importancia de los criterios basados en el PIB a la hora de evaluar las dificultades regionales.

6.1.1.1 Así pues, una condición previa para diseñar y aplicar cualquier política comunitaria relativa a las islas es la existencia de datos estadísticos suficientes y fiables y de indicadores relevantes. Los criterios basados en el PIB, así como los índices de desempleo, son claramente inadecuados, al menos tomados por separado, para poder entender de manera satisfactoria la realidad de los territorios insulares y los intrincados mecanismos que los diferencian del resto de la Unión.

6.1.1.2 Esta situación no es nueva, pero hasta ahora se ha visto velada por el hecho de que, dado que la gran parte de la población insular de la UE recibía de cualquier modo el máximo nivel de ayuda (objetivo 1), en la práctica no tenía mucho sentido abordar un asunto tan complejo. No obstante, el proceso de ampliación y su subsiguiente «efecto estadístico» (es decir, el enriquecimiento relativo de territorios anteriormente menos favorecidos) han puesto de relieve la necesidad de definir la situación y las necesidades de los territorios insulares mediante indicadores estadísticos más adecuados y específicos.

6.1.1.3 Tal como sugiere el informe Musotto: «el trabajo ulterior debería orientarse hacia la definición de indicadores estadísticos más pertinentes para proporcionar una imagen estadística definida del nivel de desarrollo, y una comprensión satisfactoria de las regiones con desventajas geográficas y naturales acumuladas, como cordilleras y archipiélagos y casos de doble insularidad; [...] dichos indicadores deberían permitir también evaluar mejor las diferencias entre dichas regiones y el resto de la UE, así como las disparidades entre las regiones en cuestión».

6.1.2 Disponer de un grupo interservicios para islas en la Comisión al objeto de adoptar un planteamiento integrado cuando se abordan sus dificultades.

6.1.3 El CESE pide a las autoridades públicas locales y a la sociedad civil que cooperen (y, en caso de que ya lo hagan, que mantengan dicha cooperación) para elaborar estrategias de desarrollo comunes. Es necesario que las comunidades insulares tengan un enfoque común de los proyectos dentro de una asociación constructiva.

6.2 El CESE opina que, en aras de la buena gobernanza, debería llevarse a cabo una revisión periódica de la situación de las islas, y pide a la Comisión que presente un Informe Anual al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité de las Regiones y al propio Comité en el que supervise y evalúe la eficacia de las medidas pertinentes adoptadas para resolver los problemas de las islas europeas. En este contexto, la Comisión debería incluir en ese informe anual sus propuestas de intervención. Así, se podría decir que el presente dictamen emprende un proceso dinámico a largo plazo.

7. Observaciones finales

7.1 En conclusión, la cuestión de cómo mejorar la integración de las islas en el mercado interior podría llevar a las partes interesadas a explorar dos vías diferentes con respecto a las anteriormente indicadas:

7.2 La cooperación reforzada entre Estados miembros insulares o que tengan islas (Portugal, España, Francia, Italia, Grecia, Malta, Chipre, Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Dinamarca, Estonia, Finlandia y Suecia). En lo que respecta a las condiciones que deben reunirse para alcanzar el objetivo de adoptar una política europea para las islas, puede parecer que esta solución es imposible de poner en práctica. Por consiguiente, en la medida en que la propuesta debe proceder de los Estados, debería optarse por un enfoque de abajo arriba. Por ello, como se ha dicho antes, es necesario adoptar estrategias de desarrollo a nivel local. En esta perspectiva, los programas operativos (en el marco de los Fondos Estructurales 2007-2013) podrían

considerarse como una buena base para el futuro periodo 2014-2020).

7.3 El futuro marco jurídico europeo podrá mejorar las soluciones actuales, gracias al Tratado de Lisboa y a la nueva redacción del artículo 158 del Tratado.

7.3.1 El futuro nuevo artículo 158, según ha sido modificado por el Tratado de Lisboa, dice así:

- a) En el párrafo primero, las palabras «cohesión económica y social» se sustituyen por «cohesión económica, social y territorial».
- b) En el párrafo segundo, se suprimen las palabras «o islas» e «incluidas las zonas rurales».
- c) Se añade el nuevo párrafo siguiente: **«Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».**

7.3.2 Esta nueva redacción responde al hecho de que, gracias al Tratado de Lisboa (que todavía debe ser ratificado), la dimensión territorial constituye el nuevo elemento de la cohesión europea. Este reconocimiento pone de relieve la voluntad de la UE de tener en cuenta todas las realidades de su territorio. Así, el futuro nuevo artículo 158 es la fijación concreta de dicha voluntad.

7.3.3 Definir la cohesión territorial no es tarea fácil. Ciertamente, el futuro Libro Verde supondrá una excelente ocasión para informarse de los diferentes enfoques que existen. En esta perspectiva, el CESE considera que la reflexión sobre la cohesión territorial está mirando más allá de las puras estadísticas económicas para considerar también la evidente realidad geográfica del territorio y los consiguientes puntos vulnerables que —en algunos territorios— podrían amenazar seriamente a la cohesión económica y social. Trabajar en la cohesión territorial consiste en buscar modos de reforzar la cooperación dentro del territorio de las islas y entre todos los territorios (si bien es cierto que debería apoyarse que haya un incremento de los Fondos Estructurales dedicados a este objetivo para el siguiente programa posterior a 2013), así como reforzar la asociación entre todas las partes interesadas (autoridades públicas y sociedad civil) en la elaboración y aplicación de las correspondientes políticas.

Bruselas, 10 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las razones de la diferencia entre la inflación percibida y la inflación real»

(2009/C 27/27)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Las razones de la diferencia entre la inflación percibida y la inflación real».

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 3 de junio de 2008 (ponente: Sr. DERRUINE).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, ningún voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 Como ya recomendó anteriormente el Comité, «las estadísticas relativas a los salarios (esto es, a los ingresos) al menos deberían desglosarse por quintiles con el fin de evaluar mejor el impacto de la política salarial en la estabilidad de los precios⁽¹⁾». En el punto 3.3.3 se muestran las diferencias de los perfiles de consumo en función del nivel de renta. A esto hay que añadir que la predisposición marginal al consumo también varía, aunque es importante poder identificar el aumento salarial del que se beneficia cada grupo de renta (%). De no ser así, la política monetaria podría reaccionar de manera inoportuna ante los aumentos de los salarios y las rentas.

1.1.1 Complementariamente, y siguiendo el ejemplo del ejercicio realizado por el Banco Nacional de Bélgica⁽²⁾, sería acertado que la Comisión Europea o el Banco Central Europeo hicieran público al menos una vez al año el impacto de la inflación sobre el poder adquisitivo de los hogares en función de su nivel de renta.

1.1.2 En lo que se refiere a las islas europeas, es necesario que todas dispongan al nivel local de servicios estadísticos y de índice de precios, con el fin de medir objetivamente el coste adicional impuesto por su insularidad. Para ello se debería crear una metodología común de evaluación entre sus servicios.

1.2 Además, debería pedirse a los Estados miembros y a Eurostat que aprovechen mejor la recogida de datos sobre los precios que ellos mismos realizan, a fin de establecer índices detallados que distingan la evolución de los precios por categoría de circuitos de distribución y por categoría de productos diferenciados en función de su calidad (productos de baja calidad, de calidad media, de calidad superior). Efectivamente, puede temerse que los productos — y en particular los alimentarios «de baja calidad» — hayan aumentado todavía más sus precios. Por otra parte, una comparación internacional de los datos de los precios registrados por las instituciones responsables de calcular la inflación podría contribuir a responder a las preguntas planteadas en el punto 1.4. El CESE se pregunta igualmente si no sería pertinente examinar la conveniencia de un índice de precios para las personas mayores.

1.3 El Comité desea que las reflexiones que ahora se inician bajo los auspicios de Eurostat para proponer metodologías rigurosas que incluyan la evolución del coste de la vivienda en el cálculo de la inflación den pronto resultado y se vean acompañadas de propuestas operativas que deberán presentarse a los interlocutores sociales y económicos interesados. Desde un punto de vista general, el Comité pide que se le haga participar en las revisiones metodológicas del IPCA que lleva a cabo Eurostat.

1.4 La Comisión Europea debería estudiar la evolución simultánea de los índices de precios al consumo, de producción y de importación, ya que resulta sorprendente que el precio de importación de determinados indicadores haya disminuido mucho sin que el consumidor final se haya beneficiado de esa disminución. No sería aceptable que se le cobre de más debido a que desconoce cierta información vital. Todo esto repercutiría necesariamente en la moneda única, que sufriría un descrédito contra el que no puede hacer nada.

(1) Dictamen del CESE sobre el tema "Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Las consecuencias económicas y sociales de la evolución de los mercados financieros", DO C 10 de 15.1.2008, p. 96, §1.14.

(2) Banco Nacional de Bélgica: «La evolución de la inflación en Bélgica: un análisis del Banco Nacional de Bélgica realizado a petición del Gobierno federal», *Revue économique*, 2008, p.17

1.5 Consciente de las dificultades que encuentra Eurostat a la hora de recabar los datos, el Comité se pregunta, no obstante, si no sería posible publicar más rápidamente los datos relativos a los gastos de consumo de los hogares particulares. El plazo actual es de unos tres años (así, los datos correspondientes a 2005 no se comunicarán ¡¡¡hasta 2008!!!). Algunos datos (en particular, los relativos a la distribución de la renta) no se actualizan desde 2001. Por este motivo, cabe preguntarse si, en vista de la evolución de la sociedad, no sería conveniente acortar el plazo para la realización de encuestas (una encuesta cada seis años).

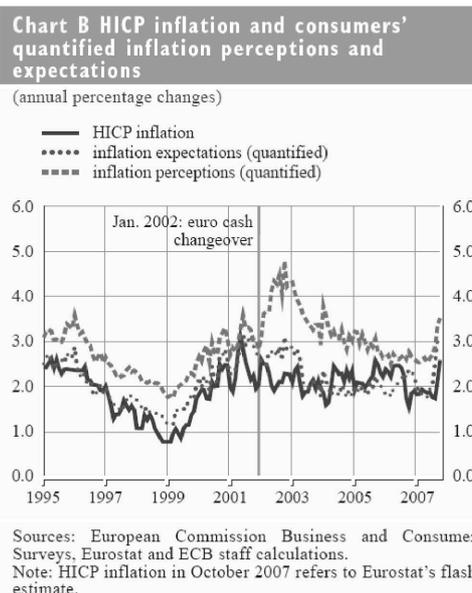
1.6 Por último, el CESE recomienda apoyar a las instituciones públicas y a las organizaciones no gubernamentales que contribuyen a informar a los consumidores y a ayudarles en una selección que resulta cada vez más difícil descifrar, ya que la mercadotecnia y las ofertas agrupadas se están sofisticando mucho.

2. Introducción

2.1 Desde su lanzamiento (fijación de las paridades en 1999, circulación de monedas y billetes en 2002 para los primeros miembros de la UEM), la moneda única ha sido objeto de todo tipo de críticas: aunque en un primer momento la depreciación del euro con respecto a las grandes divisas internacionales suscitó ciertas burlas, su fuerte apreciación en los últimos tres años ha suscitado temores en lo que se refiere a la competitividad exterior de las empresas europeas. Determinados gobiernos, por lo demás, han alimentado este sentimiento con el fin de disimular sus propios errores de políticas económicas. Un sector de la población —sin duda muy minoritario— incluso ha señalado a la moneda única como factor que explica, al menos en parte, la falta de convergencia real de los países de la zona euro, lo que ha podido llevarles a plantear la retirada de sus países de la zona euro.

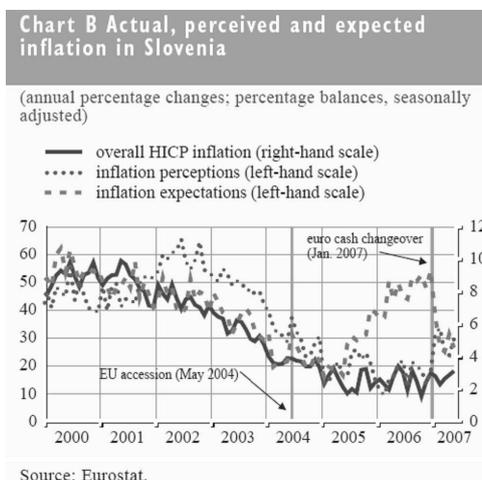
2.2 Las estadísticas relativas al índice de precios al consumo armonizado (IPCA) indican que la inflación se redujo de manera importante durante la tercera fase de preparación de la UEM, y que posteriormente se ha mantenido en un nivel históricamente bajo, probablemente debido a que la posibilidad de comparar más fácilmente los precios ha estimulado la competencia y ha limitado las subidas de precios. No obstante, una gran mayoría de europeos considera que el euro es responsable de las dificultades que atraviesan sus economías nacionales y que la transición a la moneda única creó presiones inflacionistas que han erosionado su poder adquisitivo. Además, algunos se muestran favorables a volver a mostrar los precios en las dos monedas, lo que representaría un paso atrás devastador para los partidarios de la integración europea. El resultado de todo esto es la desconfianza con respecto al euro, e incluso con respecto a la Unión Económica y Monetaria. Así, en septiembre de 2002, un 59 % de los europeos consideraban a la moneda única como «globalmente ventajosa», frente a un 29 % de escépticos (sondeo de Eurobarómetro, 2006). Cuatro años después, el entusiasmo suscitado por uno de los proyectos políticos europeos más importantes de los veinte últimos años se ha venido abajo, y el 81,4 % de los ciudadanos considera que el euro ha ocasionado un aumento de los precios.

2.3 Hasta la introducción del euro, la evolución de la percepción de la inflación por parte de los consumidores se correspondía en términos generales con la del IPCA. Esto dejó de ser así en 2002, y en 2003 el desfase alcanzó su punto máximo antes de reducirse parcialmente. A partir de 2006, este desfase aumentó de nuevo. Desde finales de 2004, la inflación percibida se ha estabilizado en torno a un nivel superior al registrado en 2001.



2.4 En la mayoría de los países que se adhirieron a la UE en 2004, la inflación efectiva aumentó en el momento de la adhesión — incluso a partir de 2003 — a raíz del aumento de la fiscalidad indirecta y de los precios administrados, en particular de los precios agrícolas. A continuación se redujo en algunos países. No obstante, la inflación percibida aumenta más rápidamente. La República Checa es el único país en el que, según los datos de principios de 2008, la inflación percibida es inferior a la inflación real.

2.5 Si se considera el caso de Eslovenia, el primero de estos países que ha adoptado la moneda única, se constata asimismo que la inflación percibida se disparó en 2007 con motivo de la transición al euro fiduciario, y que este salto se «preparó» con anticipaciones del alza de los precios durante los dos años que precedieron a este proceso.



2.6 Estos cuestionamientos de la salud del euro contrastan con la valoración que hacen del mismo los países, incluidos los no europeos: según el FMI, el porcentaje de las reservas internacionales en euros aumentó de un 18 % en 1999 a un 25 % en 2004. Este éxito es aún mayor en los países emergentes. Además, el hecho de que el 37 % de todas las transacciones de cambio mundiales y de que entre el 41 % y el 63 % de las importaciones/exportaciones estén denominadas en euros demuestra su éxito.

2.7 El presente dictamen de iniciativa pretende explicar mejor el desarrollo de la inflación, así como los motivos de la diferencia persistente entre la inflación percibida por los ciudadanos y la inflación real, así como formular, si procede, algunas recomendaciones.

3. Evolución de los precios en la zona euro y en los tres países que no pertenecen a ella

3.1 Para muchos europeos, el euro ha sido la causa de una subida de los precios. Ahora bien, si esto fuese cierto, la inflación mostraría perfiles distintos en los países de la zona euro con respecto a los otros países. Pero la evolución de los precios en la zona euro ha sido similar a la evolución en los tres países (Dinamarca, Reino Unido y Suecia) que no contaban con la moneda única.

3.1.1 La matriz de las correlaciones indica en qué medida las oscilaciones de los precios son similares entre la zona euro y los otros tres países, por una parte, y entre estos países por separado. Las cifras correspondientes a cada casilla varían entre 0 (ausencia de correlación) y 1 (correlación perfecta).

Matriz de correlaciones, 2000-2002

	Zona euro	Dinamarca	Suecia	Reino Unido
Zona euro	1,00	0,52	0,67	0,67
Dinamarca		1,00	0,35	0,47
Suecia			1,00	0,47
Reino Unido				1,00

Matriz de correlaciones, 2002-2004

	Zona euro	Dinamarca	Suecia	Reino Unido
Zona euro	1,00	0,29	0,78	0,80
Dinamarca		1,00	0,34	0,40
Suecia			1,00	0,75
Reino Unido				1,00

Fuente: Eurostat; Cálculos propios.

3.1.2 La correlación entre las inflaciones de la zona euro y del Reino Unido y Suecia se consolidó a raíz de la introducción del euro. Con respecto a Dinamarca se observa el fenómeno opuesto. No obstante, puede observarse que la correlación entre los precios daneses e ingleses desaparece y que la correlación con los precios suecos permanece estable, aunque débil.

3.1.3 También resulta sorprendente constatar que, con la excepción de Dinamarca con respecto al Reino Unido, ¡la correlación entre estos tres países fuera de la zona euro es mayor con respecto a la zona euro que entre ellos mismos!

3.2 Esto demuestra que la evolución de los precios en el interior de la zona euro no puede imputarse al euro, ya que ha sido similar en aquellos países que no han adoptado la moneda única.

3.3 En el cuadro siguiente figuran las doce grandes categorías de bienes y servicios (funciones del consumo individual de los hogares) que se tienen en cuenta para calcular el IPCA, se indica su ponderación respectiva y el ritmo de aceleración de los precios en los dos años anteriores/siguientes a la introducción del euro. Hay que constatar que, en este nivel, sólo tres muestran una clara aceleración de precios (bebidas alcohólicas y tabaco —cuyo aumento de precios puede explicarse por los mayores impuestos— salud y transportes). Esto no excluye que haya podido registrarse una aceleración en un nivel más desgregado (por ejemplo, los alquileres, cuyo aumento pasó del +1,5 % entre 2000 y 2002 al 2 % entre 2002 y 2004).

Zona euro	2000-2002	2002-2004	Aceleración del precio	Peso específico medio 2000-2004
cp00 Conjunto IPCA	2,31	1,99		
cp01 Productos alimenticios y bebidas no alcohólicas	4,47	1,50	×	157,91
cp02 Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	3,11	5,42	✓	39,71
cp03 Artículos de vestido y calzado	0,64	-0,09	×	75,87
cp04 Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	2,81	2,19	×	154,96
cp05 Muebles, equipamiento del hogar y mantenimiento ordinario de la vivienda	1,68	1,12	×	79,84
cp06 Salud	1,59	4,93	✓	36,04
cp07 Transportes	1,49	2,51	✓	153,67
cp08 Comunicaciones	-5,07	-0,73	✓	28,23
cp09 Ocio y cultura	1,22	0,10	×	98,10

Zona euro	2000-2002	2002-2004	Aceleración del precio	Peso específico medio 2000-2004
cp10 Enseñanza	3,46	3,49	√	9,21
cp11 Hoteles, cafés y restaurantes	3,69	3,23	×	91,25
cp12 Otros bienes y servicios	2,86	2,53	×	75,25

Fuente: Eurostat; cálculos propios.

4. Razones de la diferencia entre inflación percibida e inflación observada

4.1 Explicaciones socioeconómicas

4.1.1 La introducción del euro coincidió con los meses posteriores al 11 de septiembre, que generó un clima de inseguridad global, también en el plano económico. Esta circunstancia se vio reforzada por la degradación de la coyuntura, y este período contrasta fuertemente con 1999 y 2000, que fueron años de crecimiento excepcional.

4.1.2 Una de las causas principales que explican este desfase persistente entre inflación percibida y observada obedece a la combinación de varios factores: la frecuencia de las adquisiciones de los distintos bienes y servicios incluidos en el cálculo del IPCA; la evolución de sus precios respectivos; y la importancia que les otorgan los consumidores.

4.1.2.1 En el cuadro siguiente se intenta objetivar estos factores distribuyendo el conjunto de los indicadores del IPCA en cinco «familias»: los bienes y servicios que son objeto de adquisición periódica (al menos una vez al mes), aquellos cuya adquisición es menos frecuente y aquellos cuya frecuencia de adquisición puede variar en función de los individuos y las circunstancias. En las dos primeras categorías también se distingue si el bien o servicio de que se trata está sujeto a una fuerte competencia (inter) nacional.

4.1.2.2 Resulta claro que, globalmente, los precios de los indicadores sujetos a una competencia escasa han aumentado mucho más rápidamente que la inflación media en el período 2000-2007 (+2,12 %). En el cuadro también se confirma que los precios de los bienes adquiridos con menor frecuencia y sujetos a una fuerte competencia han contribuido en gran medida a moderar la inflación (+0,37 %), tanto más cuanto que explican gran parte de la inflación (con un peso del 27 %, justo por detrás de la familia «adquisiciones periódicas/competencia escasa», que tiene un peso del 34 %).

Categoría de indicadores	Intensidad de la competencia	% crecimiento anual 2000-2007	Contribución al IPCA	Peso en el IPCA
Adquisiciones periódicas	escasa	2,34	0,92	339,4
	fuerte	2,00	0,06	28,8
Adquisiciones no periódicas	escasa	2,91	0,51	204,7
	fuerte	0,37	0,26	269,1
Variable	-	2,38	0,37	157,88
IPCA		2,12	2,12	1000,0

Fuente: Eurostat; cálculos propios.

4.1.2.3 El papel de las adquisiciones no periódicas sujetas a una fuerte competencia refleja las tendencias del comercio internacional y de sus modificaciones estructurales. En 1995, dos tercios de las importaciones industriales procedentes de países exteriores a la zona euro venían de países con costes elevados. En 2005, esta proporción se había reducido hasta el 50 %. Este retroceso es atribuible al Reino Unido, el Japón y los Estados Unidos, mientras que el porcentaje correspondiente a los países emergentes y, en menor medida, a los nuevos Estados miembros ha aumentado. La evolución de los tipos de cambio también puede fomentar o frenar las relaciones comerciales con los socios comerciales de la zona euro.

Porcentaje correspondiente a distintos (grupos de) países en las importaciones de la zona euro

	costes elevados	correspondientes a			costes bajos	correspondientes a	
		Estados Unidos	Japón	Reino Unido		China	nuevos Estados miembros
1995	65,7	16,1	10,7	20,3	34,3	5	8
1997	65,2	17,7	9,6	21,2	34,8	5,8	8,4
1999	64,1	18,4	9,8	19,6	35,9	6,3	9,8
2001	60,2	18,1	8,5	18,6	39,8	7,9	11,6
2003	55,1	15,1	7,8	16,6	44,9	11	14
2005	50,7	13,9	6,7	15	49,3	14,8	13,1
Variación 1995-2005	-15,0	-2,2	-4,0	-5,3	15,0	9,8	5,1

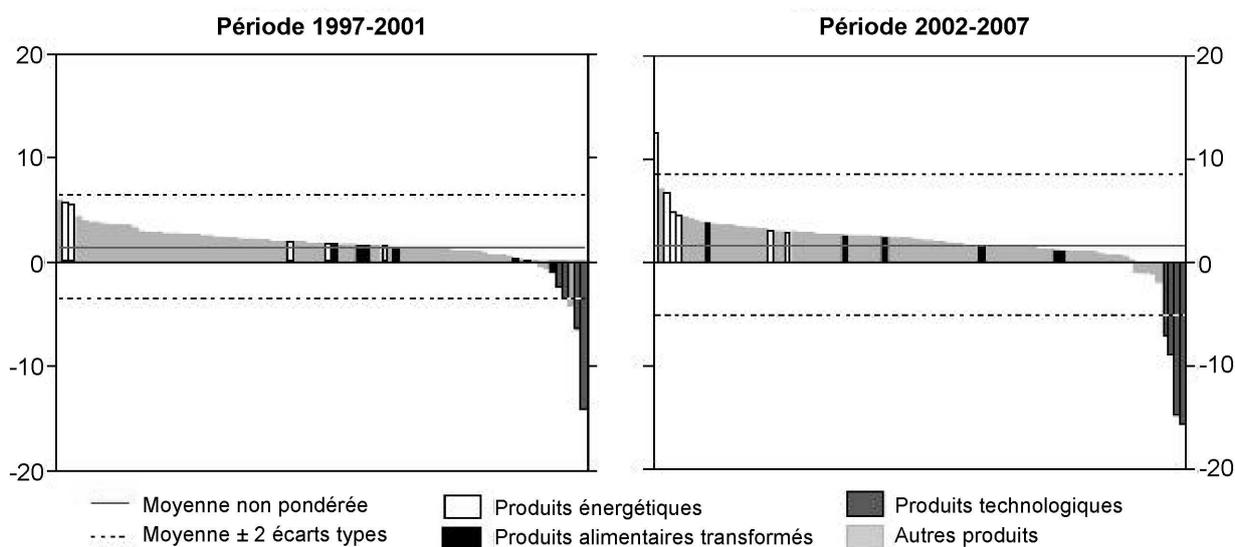
Fuente: Banco Central Europeo, Boletín Mensual, agosto de 2006.

4.1.3 Desde el año 2002 se viene registrando una volatilidad de los precios mucho más importante que la registrada en los años anteriores al lanzamiento del euro fiduciario.

Dispersion de l'évolution des prix relatifs

(pourcentages de variation annuelle)

ZONE EURO

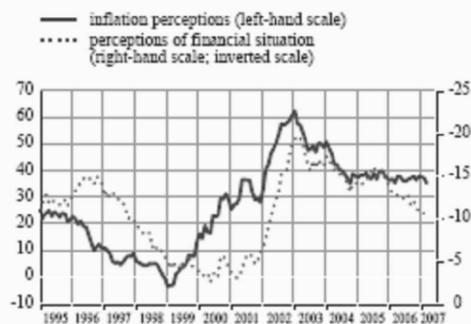


Sources: Commission européenne, Banque Nationale de Belgique, février 2008

4.1.4 El nivel de renta de los hogares explica asimismo la percepción que tienen de la evolución de los precios. Además, las distintas percepciones de la población puede que se refuercen por el aumento del número de personas que viven solas y que han de conformarse con un salario/renta para hacer frente a todos los gastos. Esta situación resulta especialmente difícil cuando hay niños para las personas de bajos ingresos, las personas con escasa cualificación, las mujeres que siguen siendo objeto de discriminación salarial y laboral, y las personas cubiertas por un contrato de trabajo flexible.

Chart 2a Euro area consumers' perception of inflation and of their own financial situation

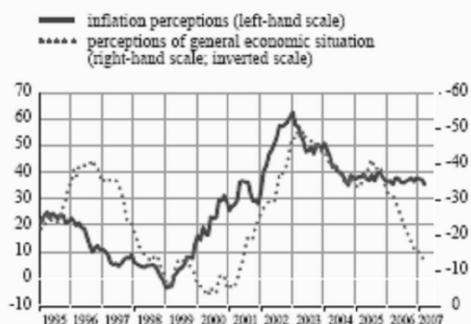
(percentage balances; seasonally adjusted)



Source: European Commission Consumer Survey.

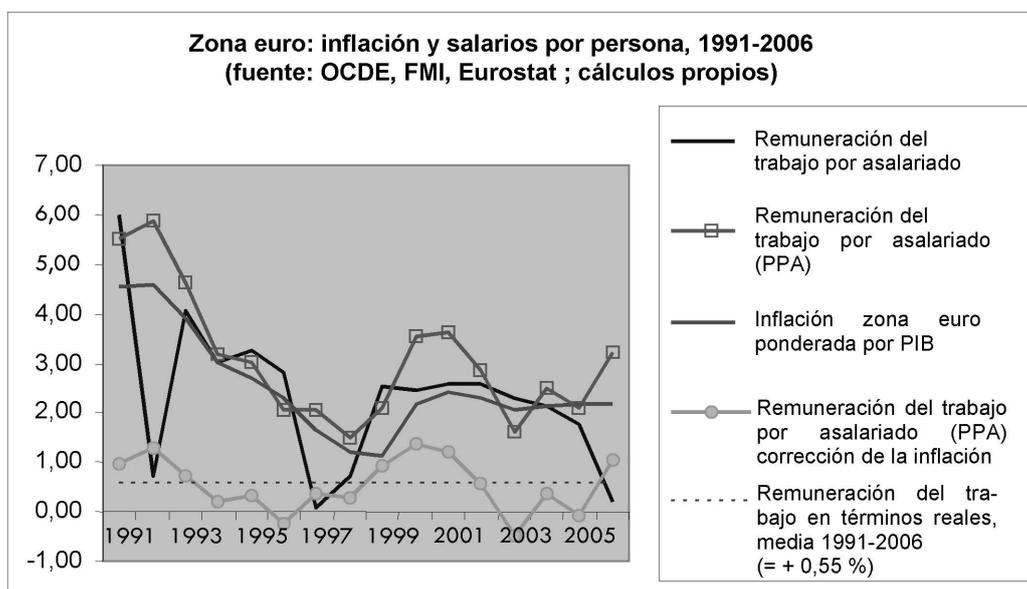
Chart 2b Euro area consumers' perception of inflation and of the general economic situation

(percentage balances; seasonally adjusted)



Source: European Commission Consumer Survey.

Fuente: «Medición y percepciones de la inflación en la zona euro», Boletín Mensual del Banco Central Europeo, 05/2007, pp.63-72



4.1.5 Cabe señalar que las características de los bienes y servicios que componen el IPCA pueden variar de un año a otro y reflejar una mejora de su calidad, sin que su precio experimente modificaciones. No obstante, como en el índice no se tiene en cuenta esta modificación, quedará registrada como una bajada de precios en el índice (y, sin embargo, esto no excluye que el bien/servicio en su forma anterior ya no esté disponible en el mercado para los consumidores. Así pues, la bajada de precio sólo sería tal «sobre el papel», pues no correspondería a nada en la realidad). Según el BCE, el peso que tienen en los gastos los bienes cuya calidad tiende a mejorarse mucho y con frecuencia se estima entre el 8 y el 9 % del IPCA global (automóviles, ordenadores, teléfonos móviles, etc.).

4.1.6 También hay que mencionar las prácticas de determinados minoristas y empresas que, cuando entró en circulación el euro, redondearon abusivamente los precios al alza (alquileres), aunque algunos costes adicionales pueden justificarse por las operaciones relacionadas con el nuevo etiquetado, etc., o por el hecho que algunos aumentos de precios no se repercutieron directamente porque preferían «matar dos pájaros de un tiro» esperando a hacerlo en el momento de la transición al euro. Eurostat considera que la contribución de la entrada en circulación del euro representó entre el 0,12 y el 0,29 del porcentaje del IPCA global de la zona euro en 2002.

4.1.7 Por último, algunos acontecimientos concretos sin relación alguna con la moneda única coincidieron con la entrada en circulación del euro, y pueden haber contribuido al aumento de la inflación percibida. Este es el caso del fuerte encarecimiento del petróleo (+35 % entre diciembre de 2001 y abril de 2002) y de las malas cosechas resultantes del riguroso invierno sufrido por Europa, que también afectaron a las economías exteriores a la zona euro.

4.2 Explicaciones de carácter psicológico

4.2.1 Los consumidores pueden ser más sensibles a las subidas de precios que a las bajadas de los mismos, con independencia del producto de que se trate; esta sensibilidad ha sido exacerbada por el salto hacia lo desconocido que supuso la nueva moneda única, por la desconfianza inducida por un mayor número de precios distintos anunciados para un mismo producto tras la transición al euro y por la importancia de los gastos vinculados a los bienes y servicios que han sufrido un aumento de precios (alquileres, productos alimenticios, gasolina).

4.2.2 Como los gastos de vivienda de los propietarios que ocupan sus inmuebles están actualmente excluidos de la cesta del IPCA, el fuerte aumento de los precios de los bienes inmuebles en algunos países puede explicar la diferencia entre la inflación percibida y la inflación real.

4.2.3 Por este motivo, los consumidores que convierten el precio en euros de un producto que prevén comprar a la antigua moneda nacional toman como referencia el precio vigente antes de la puesta en circulación del euro. Esto da lugar a una tergiversación, puesto que el antiguo precio ya no se corresponde con el actual debido a la inflación ⁽³⁾.

4.2.4 También hay que señalar que muchos consumidores, e incluso observadores, suelen confundir la evolución del poder adquisitivo con las expectativas crecientes en cuanto al nivel de vida. Ahora bien, numerosos índices tienden a mostrar que las expectativas en cuanto al nivel de vida de los consumidores se ven mucho más estimuladas que antes por los frecuentes progresos tecnológicos, la aparición de nuevos productos o servicios (que tienden a «añadirse» al consumo habitual), una mercadotecnia cada vez más sofisticada y la difusión rapidísima de normas de consumo dictadas por la presión social. Por ejemplo, la adquisición de un GPS que se añade a otros productos de consumo, o la sustitución de hortalizas enteras por hortalizas prelavadas y preparadas dan la impresión de influir en el poder adquisitivo, cuando en realidad responden al aumento de la presión sobre el presupuesto de los hogares debido a un aumento de las expectativas más rápido que el de los ingresos.

4.3 Explicaciones metodológicas

4.3.1 No debe cuestionarse la validez del IPCA, que se basa en la observación y la recogida mensual por los institutos nacionales de estadística de los datos correspondientes a más de 700 bienes y servicios representativos, lo que corresponde aproximadamente a 1,7 millones de observaciones en 180 000 puntos de venta al mes.

4.3.2 No obstante, conviene recordar que el índice de precios al consumo armonizado es el resultado de ciertas convenciones, sobre todo en lo que se refiere (1) a la elección de los bienes y servicios que servirán de indicadores y entrarán en su composición y (2) la ponderación de cada uno de ellos.

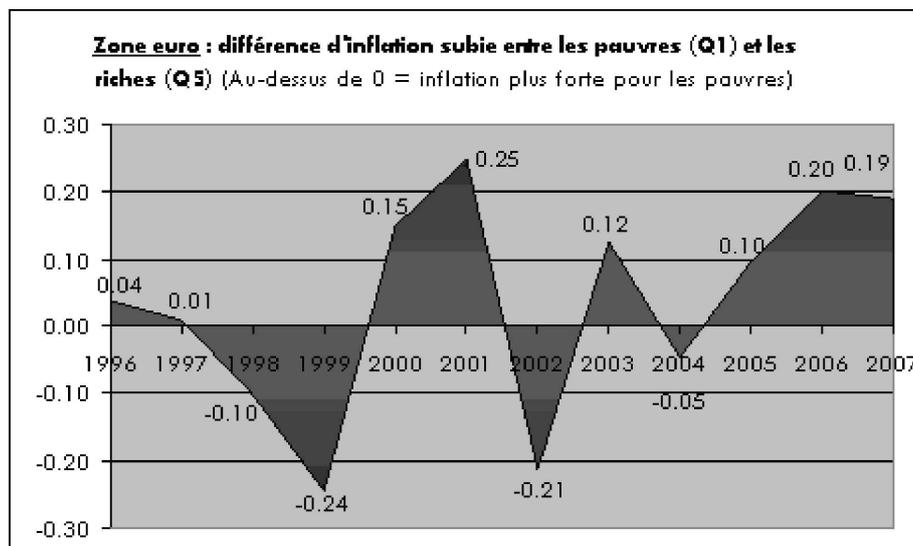
4.3.3 Sin embargo, tal y como muestra el cuadro siguiente, la estructura del gasto de los hogares fluctúa en función de sus rentas. Las variaciones más importantes se observan en el caso de los alquileres reales de las viviendas, que representan un gasto entre cinco y seis veces superior para el 20 % de hogares con menos recursos en relación con el 20 % de hogares más ricos. Esta diferencia se explica por el hecho de que estos últimos son a la vez propietarios e inquilinos. Por lo tanto, experimentan de manera distinta la evolución de los precios del sector inmobiliario. Los hogares más pobres destinan también un 81 % más de sus ingresos a la adquisición de productos alimenticios y bebidas no alcohólicas, lo que les hace más sensibles al alza de los precios de estos productos alimenticios en los mercados mundiales. Los hogares más ricos consumen en vehículos nuevos un 67 % más que el 20 % de hogares más pobres. Como en el período 2000-2008 los precios de los vehículos nuevos han subido mucho más lentamente que el IPCA, sienten fuertemente esta evolución favorable.

⁽³⁾ Por ejemplo: tengo previsto comprar un coche a finales de 2002 y recuerdo que, un año antes, me hubiese costado 100. 100 me sirve hoy de referencia, pero desde entonces la inflación medida por el IPCA ha sido del 2,2, por lo que el precio que debería haberme servido de referencia no es 100, sino 102,2. Si realizo dicha compra en 2007, la diferencia será aún mucho mayor, puesto que costaría 114!.

Zona euro — IPCH = 1000 (año de referencia: 2005)	% crecimiento medio anual 2000-2008 IPCA = 2,3)	1 ^{er} 20 %	5 ^o 20 %	diferencia 1 ^{er} — 5 ^o 20 %	gastos de consumo medio (SPA)	peso en el IPCA	diferencia
cp01 Productos alimenticios y bebidas no alcohólicas	2,5	195	108	80,6	143,3	154,91	11,6
cp02 Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	4,1	29	17	70,6	21,4	40,71	19,3
cp03 Artículos de vestido y calzado	1,4	54	62	-12,9	60,3	74,20	13,9
cp04 Vivienda, agua, electri- cidad, gas y otros combusti- bles	3,1	325	251	29,5	278,9	150,50	-128,4
incluido: cp041 Alquileres de viviendas reales	1,9	134	24	458,3	53,8	63,50	9,7
cp042 Alquiler imputado a la vivienda	-	106	151	-29,8	143,9		-
cp05 Muebles, equipamiento del hogar y mantenimiento ordinario de la vivienda	1,3	41	69	-40,6	56,8	76,5	19,7
cp06 Salud	2,5	31	42	-26,2	35,7	41,67	5,9
cp07 Transportes	2,8	92	146	-37,0	125,6	153,31	27,7
incluido: cp071 Compra de vehículos	1,2	23	70	-67,1	48,1	47,93	-0,1
cp08 Comunicaciones	-2,7	37	24	54,2	28,6	29,19	0,6
cp09 Ocio y cultura	0,6	64	90	-28,9	83,0	94,66	11,7
cp10 Enseñanza	4,0	7	10	-30,0	8,7	9,49	0,8
cp11 Hoteles, cafés y restau- rantes	3,2	42	67	-37,3	55,2	93,19	38,0
cp12 Otros bienes y servi- cios	2,3	85	113	-24,8	102,5	81,67	-20,8
Incluidos: cp 121 Cuidados personales	1,9	27	25	8,0	26,1	26,36	0,2
Cp125 Seguros	2,5	44	63	-30,2	55,2	18,60	-36,6

Fuente: Eurostat; cálculos propios.

4.3.3.1 El cuadro siguiente ilustra las diferentes inflaciones sufridas según los grupos de rentas extremas en función de su perfil de consumo y con presentación del desfase desde 1996. Durante los últimos doce años, la inflación sufrida por los más pobres ha sido superior a la de los más ricos en seis ocasiones, mientras que lo contrario se ha observado en tres ocasiones. Durante tres años no se han observado diferencias significativas.



4.3.3.2 Además de este efecto de estructura, parece ser que durante los períodos de aumento acelerado de los precios de los alimentos básicos, los hogares más pobres que escogen marcas baratas o que se abastecen en los economatos se verán aún más afectados, ya que el porcentaje correspondiente a los alimentos básicos es más alto en el precio al consumo de los productos alimenticios (en cambio, el porcentaje correspondiente a gastos de envasado, de comercialización, etc., es más bajo).

4.3.3.3 Por consiguiente, los hogares más pobres no pueden atenuar las repercusiones de las alzas de precios sobre el presupuesto en la medida en que su tasa de ahorro es estructuralmente débil y que tienen un acceso más difícil al crédito y que, por otra parte, corren el riesgo de caer en la trampa del endeudamiento excesivo.

4.3.3.4 Esta observación es también válida al nivel de los Estados miembros, porque, como se ve en el cuadro siguiente, los hogares dedican porcentajes diferentes de sus rentas a las distintas categorías de bienes y servicios en función de sus características geográficas (la insularidad implica costes de transporte elevados), su nivel de desarrollo socioeconómico (las familias rumanas y búlgaras destinan casi tres veces más que sus homólogas de los demás países a la alimentación), etc. Las dos últimas columnas indican en qué medida los gastos relativos a cada grupo de países o en el interior de la zona euro son homogéneos (cuanto más débil es el coeficiente de variación, más homogeneidad existe). Aunque los países de la zona euro presentan grandes semejanzas, esto sucede en menor medida con otros grupos de países. Esto muestra los límites del IPCA, que, por basarse en ponderaciones medias, no puede por definición reflejar las situaciones particulares de los países. Los países que ingresan en la zona euro no deberían desestimar esta conclusión, habida cuenta de las implicaciones en materia de política monetaria e inflación.

	zona euro (salvo Lux)	3 antiguos fuera de la zona euro	nuevos Estados miembros fuera de la zona euro (aparte de Chipre, Malta y Eslovenia)	Chipre, Malta	Rumanía, Bulgaria	coeficiente de variación entre estos grupos	coeficiente de variación dentro de la zona euro
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	26,11	30,57	22,86	15,33	25,15	0,23	0,10
Productos alimenticios y bebidas no alcohólicas	14,24	11,06	25,85	18,17	37,88	0,50	0,18
Transportes	12,94	13,82	10,22	15,60	5,73	0,33	0,16

	zona euro (salvo Lux)	3 antiguos fuera de la zona euro	nuevos Estados miembros fuera de la zona euro (aparte de Chipre, Malta y Eslovenia)	Chipre, Malta	Rumanía, Bulgaria	coeficiente de variación entre estos grupos	coeficiente de variación dentro de la zona euro
Otros bienes y servicios	10,14	7,65	6,25	6,89	3,07	0,38	0,29
Ocio y cultura	8,65	12,33	6,98	8,02	3,54	0,40	0,32
Hoteles, cafés y restaurantes	6,21	5,27	3,97	7,68	2,34	0,40	0,35
Bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos	2,61	2,56	3,05	2,32	4,78	0,32	0,40
Muebles, equipamiento del hogar y mantenimiento ordinario de la vivienda	5,77	6,34	5,00	8,30	3,39	0,31	0,13
Artículos de vestido y calzado	5,70	4,92	6,02	8,04	4,66	0,23	0,21
Salud	3,53	2,12	3,54	3,89	4,07	0,22	0,44
Comunicaciones	3,06	2,73	5,21	3,16	4,72	0,29	0,17
Enseñanza	1,05	0,63	1,05	2,59	0,66	0,68	0,61

Nota: no existen datos para Luxemburgo.

4.3.4 Del mismo modo, existe una diferencia en ocasiones importante entre la estructura media de los gastos de consumo y la manera en que se ponderan los indicadores en el IPCA. Así, los hogares de la zona euro gastaban de media el 27,5 % de su renta en vivienda, agua y energía y, sin embargo, esta rúbrica sólo representa el 16,3 % del IPCA. También tienen un peso inferior al real la salud y los seguros. En cambio, el IPCA da un peso excesivo a los productos alimenticios, los transportes y la partida «hoteles, restaurantes y café».

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en los programas comunitarios de apoyo a la preadhesión de Albania»

(2009/C 27/28)

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«El papel de la sociedad civil en los programas comunitarios de apoyo a la preadhesión de Albania».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 2008 (ponente: Sra. FLORIO).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Contexto

1.1 La estabilidad, la paz, el desarrollo y la integración de toda la región de los Balcanes Occidentales revisten una importancia fundamental para el presente y el futuro de Europa. Así, se ha hecho cada vez más evidente con el paso de los años la necesidad de reforzar la política de la Unión Europea para los países de esta región.

1.2 Por su situación geográfica —asomada al Mediterráneo— y por su importancia para el, en ocasiones, frágil equilibrio de la región, Albania merece una particular atención por parte de las instituciones europeas. La Asociación Euromediterránea ha constituido el núcleo de las relaciones entre la Unión Europea y sus socios del sur del Mediterráneo durante más de diez años con el objetivo de tener una estabilidad duradera en aquella región. Albania entró a formar parte de la Asociación Euromediterránea a principios de noviembre de 2007.

1.3 La acción de la Unión Europea prevé una serie de intervenciones encaminadas a promover el desarrollo económico, democrático y social de las instituciones albanesas. Estos programas también se enfocan hacia los entes locales y la sociedad civil con vistas a estimular la participación e implicación de la ciudadanía en el camino hacia la integración europea.

1.4 Con este dictamen de iniciativa, el CESE pretende poner de manifiesto el papel que desempeña la sociedad civil y la necesidad de llevar a cabo un seguimiento de los avances y de los obstáculos que aún dificultan en Albania el reforzamiento de las instituciones democráticas y una mejor integración con las políticas europeas.

1.5 Una delegación del CESE, compuesta por representantes de sus tres grupos, se trasladó en misión a la capital albanesa, Tirana, los días 31 de marzo y 1 de abril de 2008. Aprovechando la ocasión, la delegación mantuvo encuentros con numerosos representantes de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil albanesa. El diálogo con estos representantes se ha revelado muy constructivo y será tenido en cuenta en la redacción del presente dictamen.

2. Conclusiones y recomendaciones

2.1 El papel de la sociedad civil, en todas sus modalidades, entraña una importancia crucial para el desarrollo democrático

y civil de cualquier país ⁽¹⁾. Esto es, si cabe, aún más válido para un país como Albania que, con su importante posición geopolítica, ha registrado en los últimos años considerables avances en la consolidación de sus instituciones democráticas y en su integración en las instituciones europeas y organismos occidentales (OTAN).

2.2 El seguimiento de las políticas adoptadas por los gobiernos y la contribución eficaz de los ciudadanos a dichas políticas constituyen dos elementos necesarios para un progreso social integrador y democrático.

2.3 **Por consiguiente, el CESE considera que la Delegación de la Comisión Europea en Albania debería dedicar mayor atención y recursos a las actividades de la sociedad civil en su conjunto, que deberían así pasar a ser una de sus prioridades operativas.** Tales actividades deberán reforzarse en las áreas rurales y menos desarrolladas de aquel país.

2.4 Dada la presencia de diversas instancias internacionales que apoyan con distintos proyectos las actividades de la sociedad civil albanesa, y teniendo en cuenta las dificultades y peculiaridades objetivas que caracterizan el tejido social de este país, cobran gran importancia los planteamientos con que la UE deberá hacer frente a esta realidad. Por lo que respecta en especial al acceso a la financiación, éste debería tener un carácter integrado, con requisitos que privilegien a aquellas organizaciones que demuestren disponer de objetivos bien establecidos en materia de plazos y a las asociaciones que muestren una verdadera representación y representatividad de los ciudadanos.

2.5 El diálogo social tripartito desempeña una función fundamental en una sociedad en transformación. Cabe valorar positivamente los avances realizados desde 1996, cuando se instituyó el Consejo Nacional del Trabajo. A pesar de ello, el funcionamiento de este organismo sigue registrando dificultades a día de hoy. Se necesita una mayor transparencia, participación y compromiso de los agentes involucrados, que, al mismo tiempo, deberían asumir su representatividad y sus responsabilidades. Es preciso que las reuniones de este Consejo tengan carácter periódico y su orden del día debería dar cabida a todos los temas de mayor importancia en relación con las políticas de desarrollo económico del país, con espacio para debates que tengan una repercusión real en la actuación del Gobierno.

⁽¹⁾ La Comisión Europea también ha resaltado la importancia y las dificultades que afronta la sociedad civil en los países de los Balcanes Occidentales en su Comunicación «Estrategia y desafíos principales de la ampliación (2007-2008)», COM(2007) 663 final.

2.6 Al mismo tiempo, y con vistas a reforzar la participación democrática de los ciudadanos albaneses, se deberá reactivar el papel del diálogo civil. Por este motivo, la Unión Europea puede desempeñar un papel importante en la formación profesional de todos los agentes de la sociedad civil, privilegiando a aquellas organizaciones que actúen de manera concreta en el tejido social albanés.

2.7 El CESE se compromete a continuar su actividad de seguimiento y apoyo a las organizaciones de la sociedad civil de Albania, teniendo presente la rapidez del proceso evolutivo y reiterando la importancia que reviste este país para la estabilidad de toda la región.

2.8 Tal como se ha previsto en las conclusiones del II Foro de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales (Liubliana, 4 y 5 de junio de 2008), al igual que en el caso de Albania, la creación de un Comité Consultivo Mixto podría dar a conocer las exigencias de la sociedad civil y contribuir a construir una vigorosa relación entre sus organizaciones y las instituciones europeas. Por sus cometidos en la región de los Balcanes, el CESE podría favorecer también, con la plena inclusión de Albania, el reforzamiento de la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil de los países de esa región.

2.9 Gracias a su participación y contribución, las organizaciones europeas de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental a la hora de informar a las organizaciones albanesas acerca de las políticas y programas comunitarios.

3. Los instrumentos para la acción de la Unión Europea en Albania

3.1 El marco general de las políticas de la UE hacia los países de los Balcanes Occidentales se plasma en el proceso de estabilización y asociación en el que también participa Albania.

3.2 En enero de 2006, el Consejo Europeo aprobó un marco de asociación europea para Albania, que establece una serie de prioridades a corto y medio plazo. Posteriormente, en julio de 2006, las instituciones albanesas adoptaron un plan de acción nacional con el fin de aplicar las recomendaciones recogidas en la asociación europea. En la actualidad, el Gobierno albanés está procediendo a revisar el plan de acción de 2006 para poner en práctica dicha asociación en 2008. El 12 de junio de 2006 Albania firmó un Acuerdo de Estabilización y Asociación con el que se garantizaba un marco de compromisos comunes en materia económica, comercial y política que, al mismo tiempo, alentaba la cooperación regional.

3.3 En el periodo 2001-2007, el instrumento financiero fundamental de la Comisión Europea para la cooperación con Albania fue el programa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), que estipulaba cinco ámbitos de actuación principales:

— la estabilización democrática, por medio de microproyectos que respalden el desarrollo de la sociedad civil y de las ONG activas en la defensa de los derechos humanos, sociales y

políticos, así como iniciativas para reforzar el sistema electoral;

- la justicia y los asuntos de interior, mediante un apoyo al proceso de reforma del sistema judicial, la fiscalía y la policía. Se aspira a la gestión integrada de las fronteras marítimas y terrestres respaldando las actividades de la policía fronteriza;
- el desarrollo de la capacidad administrativa, por medio de programas para la reforma de los sistemas fiscal y arancelario, la contratación pública y la recogida y tratamiento de los datos estadísticos;
- el desarrollo económico y social, con mayores facilidades para los intercambios y el desarrollo de las comunidades locales. Además, se ofrece apoyo al programa Tempus y los programas para fomentar la formación y la enseñanza superior, y
- el medio ambiente y los recursos naturales, mediante acciones de apoyo legislativo para la ordenación urbana y regional en materia medioambiental. Asimismo, se ofrece apoyo a los programas encaminados a mejorar la calidad del agua y del aire, y la eliminación de residuos.

El programa CARDS ha superado ya una primera fase enfocada principalmente hacia la reconstrucción física para pasar a centrarse en una mejora del funcionamiento de la administración del Estado, con vistas a satisfacer las prioridades de la asociación europea y los requisitos para la aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación. Por lo que respecta a Albania, en el periodo 2001-2006 se ha asignado al proyecto CARDS un montante total de 282,1 millones de euros ⁽²⁾.

3.4 A raíz de la reforma de las ayudas de la UE y las modificaciones emprendidas, el programa CARDS fue sustituido en enero de 2007 por el nuevo Instrumento de Asistencia a la Preadhesión (IPA — *Instrument for Pre-Accession Assistance*), cuya función principal estriba en reunir en un único programa los instrumentos de asistencia, tanto para los países candidatos a la adhesión como para otros posibles candidatos. En el ámbito del IPA se aprobó en mayo de 2007 el Documento de planificación indicativa plurianual (*Multiannual Indicative Planning Document — MIPD*) 2007-2009 para Albania, que prevé asignar a este país un total de 212,9 millones de euros.

3.5 En septiembre de 2007 se firmó un acuerdo entre la UE y Albania para facilitar el régimen de visados, que debería entrar en vigor durante el primer semestre de 2008, una vez satisfechas todas las condiciones establecidas. Esta medida debería facilitar los viajes de los ciudadanos albaneses a la Unión.

3.6 La participación de Albania en el **Acuerdo Centroeuropo de Libre Intercambio** (CEFTA) y en el Pacto de Estabilidad para el Sudeste de Europa, junto con la implicación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), contribuye a crear una red de actuaciones de distinta entidad para lograr la convergencia de Albania con unos estándares más europeos.

⁽²⁾ Comisión Europea:
http://ec.europa.eu/enlargement/albania/eu_albania_relations_en.htm

4. Apuntes sobre la situación política y económica de Albania

4.1 El crecimiento económico de Albania ha registrado recientemente un ligero retroceso como consecuencia de la crisis energética que ha golpeado al país. El principal factor de apoyo a la economía albanesa sigue estando marcado por las remesas procedentes del extranjero que envían los emigrantes, principalmente desde Italia y Grecia. La agricultura representa un tercio del PIB y la tasa oficial de desempleo se sitúa en un 13,46 %, aunque la economía informal sigue teniendo un gran peso.

4.2 Las diferencias entre las regiones rurales del norte, más pobres y atrasadas, y las zonas urbanas del sur aún persisten y desempeñan un papel de primer orden cuando se examina la situación del país. Las causas de estas divergencias también son recientes y se relacionan principalmente con los conflictos que han tenido lugar en los Balcanes y con las consecuencias económicas, sociales y políticas de signo negativo (incluidos los embargos) que han sufrido los países directa o indirectamente implicados.

4.3 Se requieren avances decisivos en la lucha contra la corrupción, que sigue siendo una lacra muy extendida entre numerosos sectores de la economía y la administración.

4.4 Las fuerzas políticas locales se muestran de acuerdo en la necesidad de realizar esfuerzos para acelerar el proceso de integración europea pero, remitiéndonos a las pruebas, no existe una colaboración eficaz entre el partido mayoritario y la oposición para llevar a cabo las reformas necesarias.

4.5 En el ámbito del acuerdo provisional de estabilización y asociación se han registrado recientemente algunos avances moderados en el sistema judicial (reflejados también en la reciente Comunicación de la Comisión Europea sobre los Balcanes Occidentales⁽³⁾), pero resulta indispensable actuar legislativamente en el ámbito de los medios de comunicación, la lucha contra el trabajo informal, la corrupción, la delincuencia organizada y la pobreza. Además, es necesario vigilar el desfase que se da con frecuencia entre las reformas legislativas y la propia aplicación de dichas reformas.

4.6 En 2009 se celebrarán elecciones legislativas. Cabe esperar que para entonces se hayan consolidado el sistema electoral y las infraestructuras necesarias para la celebración de unos comicios democráticos, como el censo de las personas con derecho a voto.

4.7 La invitación oficial cursada a Albania durante la cumbre de Bucarest —del 2 al 4 de abril de 2008— para pasar a formar parte de la OTAN es un elemento que hay que tener en cuenta para completar el marco geopolítico y el proceso de integración de este país en las instituciones occidentales.

5. El papel de la sociedad civil en el camino hacia la integración europea

5.1 La UE ha lanzado una estrategia que pretende basarse en un proceso participativo con implicación de la sociedad civil, los entes locales y los donantes. Por este motivo, se ha elaborado un plan de acción participativo que prevé involucrar a la sociedad civil en la elaboración del plan presupuestario a medio

plazo que decidirá la asignación de los recursos entre los distintos sectores.

5.2 Además, se han constituido grupos de consulta a la sociedad civil en cuatro sectores clave —agricultura, educación, sanidad y asuntos sociales y laborales—, así como un grupo consultivo nacional y una secretaría técnica, dependiente del Ministerio de Economía. Se subraya la importancia de los proyectos para el reforzamiento institucional de los entes locales con vistas a promover su participación en el proceso.

5.3 La participación de los entes locales y de aquellas instancias que, de una u otra forma, actúan en el territorio reviste una importancia fundamental para la consolidación de la democracia y el control de la actuación de la administración pública por parte de la ciudadanía. Esta apreciación es aún más válida en un país como Albania, que intenta adecuarse a los parámetros europeos con vistas a su plena adhesión en el futuro.

5.4 Las actividades de la sociedad civil de Albania sufren las dificultades que plantea una limitada democracia participativa. El papel de las organizaciones internacionales y de los respectivos programas de ayuda al desarrollo es fundamental para la financiación de las actividades de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil: éste es el primer elemento que hay que tener en cuenta en una sociedad que está construyendo y consolidando, paso a paso, sus instituciones democráticas. Es importante subrayar también la presencia estadounidense en la sociedad albanesa, principalmente a través de su agencia USAID y sus distintos programas de ayuda al desarrollo.

5.5 Desde un punto de vista político, el apoyo de la Unión Europea y los demás organismos internacionales para que se cumplan los criterios necesarios que exige una completa integración deberá ir acompañado de una voluntad política, decidida y autónoma, del pueblo albanés y de sus representantes por favorecer las reformas encaminadas a mejorar las condiciones económicas y sociales del país. Con este propósito, hay que valorar positivamente la decisión adoptada por el Gobierno albanés de asignar a la sociedad civil un millón de euros en la última ley presupuestaria. Cabe esperar que las modalidades de funcionamiento y atribución de estos fondos —aún por decidir— se caractericen por una verdadera transparencia y un control eficaz.

5.6 Para impulsar el papel de la sociedad civil es necesario reforzar el diálogo entre ésta y el Gobierno, algo que resulta todavía bastante débil e infructuoso. La implicación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos legislativos, tanto en fase de elaboración como de seguimiento, es útil para la eficacia de las reformas y para el consenso que éstas requieren.

5.7 Existen en Albania numerosas organizaciones no gubernamentales activas en distintos sectores: desde los derechos de la mujer hasta la defensa de la democracia, la transparencia y la meritocracia en las instituciones y los centros de investigación, pasando por las asociaciones para la protección del consumidor, etc. Las ONG se enfrentan con restricciones generalizadas por el hecho de que la mayoría de ellas se concentra en Tirana y no extiende su presencia al resto del territorio nacional, que su ámbito de actuación es en ocasiones demasiado amplio para garantizar una eficacia real de las intervenciones y que existe un concepto demasiado «profesional» de estas actividades.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Balcanes occidentales: potenciar la perspectiva europea, COM(2008) 127 final.

5.8 Durante su misión en Albania, los miembros del CESE han podido observar que la sociedad civil de este país adolece de problemas que desgraciadamente también existen en muchos países parecidos como, por ejemplo, la creación con frecuencia de organizaciones compuestas por escasísimos miembros y la excesiva «profesionalización» de los agentes de la sociedad civil, que llega a hacer de ésta una realidad que se rige por las mismas reglas del mercado.

5.9 El sector agrícola, que sigue generando una gran parte del PIB del país y que emplea todavía a numerosos trabajadores, está pagando aún el precio de las privatizaciones de los años noventa, en cuya aplicación se siguió el programa propuesto por el Banco Mundial y que crearon un gran número de microempresas agrícolas que difícilmente se organizan para actuar en defensa del interés común. Por este motivo, las asociaciones de agricultores nos han confirmado su compromiso con una reforma modernizadora del sistema económico y productivo de la agricultura albanesa.

6. La situación del diálogo social

6.1 En Albania, el diálogo social y la propia representatividad de los interlocutores sociales no ha evolucionado como en el resto de los países de la Unión Europea. La situación económica, social y política de estos últimos años no ha permitido la instauración de un diálogo social consolidado.

6.2 Los obstáculos para la normalización de las relaciones entre el Gobierno y los interlocutores sociales —en especial los sindicatos— persisten y se plasmaron en el episodio que tuvo lugar en agosto de 2007, cuando agentes judiciales, acompañados por policías, conminaron a los dos sindicatos federales a abandonar las sedes que ocupaban en régimen de alquiler. Los sindicatos acusan al Gobierno de esta decisión. Por lo que respecta a este problema, el CESE cree que es necesario encontrar una solución consensuada e intentar mejorar cuanto antes las relaciones entre los sindicatos y el Gobierno para que todos puedan desempeñar de la manera más eficaz sus funciones respectivas.

6.3 Los sindicatos albaneses ⁽⁴⁾ abogan por una mayor implicación, especialmente en temas sensibles como las medidas que se deberán adoptar ante el alza de los precios, la lucha contra la corrupción y la economía informal, las reformas del sector energético y petrolífero y sus consecuencias para el empleo.

6.4 A pesar de su fragmentación y su escasa disposición a colaborar, todas las organizaciones empresariales lamentan la falta de transparencia, participación e implicación en el proceso legislativo, especialmente por lo que respecta a aquellas medidas que más afectan a la actividad económica. Todos los agentes del diálogo tripartito solicitan el respeto a las reglas y una verdadera representatividad.

6.5 El máximo organismo del diálogo tripartito en Albania es el Consejo Nacional del Trabajo, creado en 1996. Se trata de una institución que aboga por armonizar los intereses de los distintos agentes económicos, reducir los conflictos y salvaguardar la paz social ⁽⁵⁾.

6.6 En los últimos años, este Consejo ha reconocido a los interlocutores sociales legitimidad en sus actividades y ha ejercido una cierta influencia en la adopción de importantes decisiones, especialmente en materia de política salarial. A la hora de valorar el funcionamiento del Consejo Nacional del Trabajo, hay que tener en cuenta la inestabilidad política de Albania, particularmente a finales de los años noventa, que se ha traducido en un frecuente ir y venir de ministros de trabajo.

6.7 Tanto los representantes de los trabajadores como los de los empresarios se lamentan del funcionamiento de este Consejo Nacional del Trabajo, ya que, caracterizado por la discontinuidad de sus actividades, no se le someten a consulta cuestiones políticas de fundamental importancia como, por ejemplo, las leyes sobre la privatización y las leyes financieras.

6.8 El CESE considera que el Consejo Nacional del Trabajo es un organismo de extraordinaria importancia para impulsar el diálogo social en Albania. Debería ser un verdadero foro de debate y mediación donde se abordaran temas de relevancia nacional. La representatividad de los interlocutores participantes, su calendario y la periodicidad de sus encuentros constituyen factores de importancia crucial para el buen funcionamiento de la institución.

6.9 En Albania se ha aprobado una ley por la que se instituye la inspección de trabajo. Sin embargo, la capacidad y operatividad de este organismo en el país es todavía limitada y persisten los problemas relacionados con una débil legislación y aplicación de la normativa en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ En Albania existen dos sindicatos principales: la Asociación de Sindicatos Independientes de Albania (BSPSH) y la Confederación de Sindicatos de Albania (KSSH). Ambos fueron creados en 1992.

⁽⁵⁾ Las pautas de funcionamiento del Consejo Nacional del Trabajo se recogen en el artículo 200 del Código Laboral albanés (Ley 7.961 de 12 de julio de 1995 y sucesivas modificaciones).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El establecimiento de redes de organizaciones de la sociedad civil en la región del Mar Negro»

(2009/C 27/29)

Mediante carta del 15 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Benita Ferrero-Waldner, Comisaria Europea responsable de Relaciones Exteriores y la Política Europea de Vecindad, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema:

«El establecimiento de redes de organizaciones de la sociedad civil en la región del Mar Negro».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 2008 (ponente: Sr. MANOLIU, coponente: Sr. MITOV).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Sinergia del Mar Negro está diseñada para centrar la atención política en la región y capitalizar las nuevas oportunidades que brinda la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la UE. Dicha sinergia se centrará en cinco cuestiones: buena gobernanza, transporte, energía, medio ambiente y lucha contra la delincuencia transfronteriza.

1.2 Además, la Sinergia del Mar Negro debe contribuir a fomentar el modelo social europeo y el principio del diálogo social y civil. Igualmente, ha de abordar la reducción de la pobreza en la región del Mar Negro, en cooperación con las organizaciones internacionales correspondientes.

1.3 El CESE solicita a los gobiernos del Mar Negro y a las organizaciones regionales e internacionales que involucren a la sociedad civil en el diálogo y la cooperación de ámbito regional y que ofrezcan una nueva perspectiva sobre cuestiones de la máxima importancia, como el mantenimiento de la estabilidad política, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el impulso de las reformas económicas, el desarrollo y el comercio, la cooperación en los campos del transporte, la energía y el medio ambiente y, por último, el contacto entre las personas.

1.4 En opinión del CESE, la región del Mar Negro plantea importantes oportunidades y desafíos que exigen una acción coordinada, a nivel regional y con la participación de la sociedad civil, especialmente en ámbitos esenciales como la energía, el transporte, el medio ambiente, la movilidad de los ciudadanos y la seguridad.

1.5 El CESE acoge satisfactoriamente las distintas iniciativas públicas y privadas que se han emprendido para fomentar la participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones sociales a la hora de trazar el futuro de la región. En particular, el CESE apoya la adhesión de las redes existentes de cooperación de la sociedad civil y de las organizaciones sociales al Foro para la Asociación y el Diálogo en la Región del Mar Negro (Foro MN) y a la Organización para la Cooperación Económica en el Mar Negro (BSEC).

1.6 El CESE defiende la instauración y el refuerzo del papel de los CES nacionales y las comisiones tripartitas en todos los países del Mar Negro, así como el desarrollo de la cooperación regional entre las estructuras tripartitas de la región. En países sin CES nacionales, debería animarse a los interlocutores sociales a comprometerse en el proceso de consultas y la creación de CES nacionales.

1.7 El CESE anima a realizar un estudio completo sobre la situación de la sociedad civil y los interlocutores sociales en los países de la región del Mar Negro.

1.8 El CESE y la OIT organizarán en noviembre de 2008 una conferencia conjunta titulada «El papel de las organizaciones de la sociedad civil en los países de la región del Mar Negro: creación de redes regionales y promoción del diálogo social». Esta conferencia, que contará con la participación de las partes interesadas regionales, servirá, además, para llevar a cabo un seguimiento del dictamen exploratorio.

2. Introducción

2.1 El Comité se complace en responder a la solicitud de Benita Ferrero-Waldner, Comisaria Europea responsable de Relaciones Exteriores y la Política Europea de Vecindad, para la elaboración de un dictamen exploratorio sobre la Sinergia del Mar Negro. La Comisión se muestra especialmente interesada en valorar el modo de conseguir una mejor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre «La sinergia del Mar Negro — una nueva iniciativa de cooperación regional» (COM(2007) 160 final).

2.2 El CESE valora positivamente la primera reunión conjunta que celebraron en Kiev, el 14 de febrero de 2008, los Ministros de Asuntos Exteriores de los 27 Estados miembros de la UE con sus homólogos de los países de la región del Mar Negro. La participación del CESE como observador en esta reunión representó un importante paso en la aplicación de la estrategia de cooperación regional en el Mar Negro.

2.3 El desarrollo integrado de la región del Mar Negro

2.3.1 La región del Mar Negro ⁽¹⁾ es un área geográfica rica en recursos naturales y una encrucijada estratégica entre Europa, Asia Central y el Oriente Próximo. Más que nunca, la prosperidad, la estabilidad y la seguridad de los vecinos de la Unión Europea alrededor del Mar Negro ⁽²⁾ revisten una importancia inmediata y estratégica para la UE. La región del Mar Negro es un mercado con un gran potencial de desarrollo y cerca de 200 millones de habitantes, un centro neurálgico para la energía y el transporte, así como un área donde confluyen diferentes culturas y también conflictos sin resolver.

2.3.2 En este contexto, son tres las políticas comunitarias relevantes: el proceso de preadhesión en el caso de Turquía, la política europea de vecindad —sus cinco socios de esta región (Ucrania, República de Moldova, Georgia, Armenia y Azerbaiyán) también cooperan activamente en el ámbito del Mar Negro— y la asociación estratégica con la Federación de Rusia, basada en cuatro espacios comunes.

2.3.3 El CESE apoya la contribución de la Comisión a una amplia gama de iniciativas sectoriales de importancia regional: derechos humanos y libertades individuales; Estado de Derecho y cooperación en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad; comercio e integración económica y convergencia normativa; transporte, política marítima y energía; medio ambiente; empleo, política social e igualdad de oportunidades; capital humano y educación y, por último, sanidad pública.

2.3.4 En opinión del CESE, la región del Mar Negro plantea importantes oportunidades y desafíos que exigen una acción coordinada, a nivel regional, especialmente en ámbitos esenciales como la energía, el transporte, el medio ambiente, la movilidad de los ciudadanos y la seguridad.

2.3.5 El CESE opina que la existencia de los distintos modelos, enfoques y políticas aplicados por las organizaciones regionales del Mar Negro y las iniciativas de cooperación ponen de manifiesto hasta qué punto cabe establecer una cooperación para el desarrollo y la gestión de las sinergias en la región del Mar Negro. En los anexos se ofrece un panorama de las organizaciones regionales, iniciativas de cooperación, programas y centros de análisis político.

2.4 Los objetivos de la UE en la región del Mar Negro

2.4.1 La Unión Europea viene desplegando desde hace quince años sus esfuerzos en la región del Mar Negro con el objetivo de estimular la actividad democrática, respaldar las reformas económicas y el desarrollo social, proteger la estabilidad y apoyar la cooperación regional.

2.4.2 El CESE sugiere que un mayor compromiso de la UE debería complementar los esfuerzos bilaterales, afianzar la cooperación regional, garantizar una mayor coherencia y orientación política y centrar la atención política en el ámbito regional, con el fin de fomentar la anhelada zona de estabilidad, prosperidad y cooperación que deberá compartir con todos sus nuevos futuros vecinos.

⁽¹⁾ La región del Mar Negro engloba, por el oeste, a Grecia, Bulgaria, Rumanía y República de Moldova; por el Norte, a Ucrania y Rusia; por el este, a Georgia, Armenia y Azerbaiyán y, por el sur, a Turquía. Aun cuando Armenia, Azerbaiyán, la república de Moldova y Grecia no son Estados ribereños del Mar Negro, la historia, la proximidad y los estrechos vínculos hacen de ellos agentes regionales naturales.

⁽²⁾ Con la adhesión a la UE de Bulgaria y Rumanía, el Mar Negro ha pasado a ser un mar europeo.

2.4.3 El CESE considera que el enfoque regional del Mar Negro no debería utilizarse como alternativa a la adhesión a la UE ni ir encaminada al establecimiento de sus fronteras definitivas.

3. Características de las organizaciones de la sociedad civil de la región del Mar Negro

3.1 El contexto histórico, político y socioeconómico de los diez países de la región del Mar Negro y, por lo tanto, las condiciones para las sociedades civiles varían de forma considerable. Durante la época soviética, el régimen imperante imponía que los «agentes sociales» o la «cooperación profesional» fueran una simple «correa de transmisión». Se trata de una característica común de los países de la región del Mar Negro, con excepción de Turquía y Grecia. Desde principios de los años noventa, el conjunto de los países de Europa Central y Oriental viene emprendiendo una rápida transición política y económica que también ha tenido repercusiones significativas en las sociedades civiles.

3.2 El CESE solicita que se apoye la cooperación reforzada entre la UE y los países de la región del Mar Negro sobre la base de un entendimiento compartido de valores comunes, libertades fundamentales, el compromiso con una sociedad abierta y un diálogo basado en la independencia de los interlocutores de la sociedad civil.

3.3 El CESE considera que las principales razones que explican el lento desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil de la región del Mar Negro son las siguientes: la debilidad del sistema judicial y su dependencia respecto del poder ejecutivo —en la mayoría de los casos, el sistema judicial protege los intereses de las autoridades frente a los de los ciudadanos—; ausencia de un reparto equilibrado de la autoridad y la responsabilidad entre los entes centrales y locales; el reforzamiento de las funciones punitivas y fiscales de los gobiernos; la manipulación del funcionariado a través de la corrupción y el soborno; la transformación de los derechos y las libertades civiles en conceptos ficticios; las restricciones al acceso público a la información; el mantenimiento por parte de los gobiernos de un falso diálogo con representantes seleccionados de la denominada sociedad civil, la falta de condiciones jurídicas y económicas que apoyen a las verdaderas organizaciones libres de la sociedad civil —las organizaciones de la sociedad civil se basan en el patrocinio financiero internacional o empresarial— y, por último, el insuficiente desarrollo de la cultura democrática.

3.4 Es necesario llevar a cabo un estudio global y comparativo de la situación que atraviesan las organizaciones de la sociedad civil en la región del Mar Negro. Este estudio debe abordar los retos derivados de la situación actual de la región, así como hacer hincapié en las posibilidades que existen hoy día para las organizaciones de la sociedad civil, incluido el papel de una red regional, así como analizar las iniciativas en favor de la sociedad civil organizada que se realizan a escala regional y europea. En este estudio se deberán analizar también la libertad de asociación, las normas y procedimientos fiscales y de inscripción, la libertad de expresión y el funcionamiento de las consultas tripartitas.

4. Las redes de organizaciones de la sociedad civil en la región del Mar Negro

4.1 El CESE señala que corresponde a las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito social decidir cómo se organizan a escala regional, nacional e internacional.

4.2 El CESE respalda la posición de la Comisión de no crear una nueva estructura regional para las organizaciones de la sociedad civil, a la vez que aboga por desarrollar la dimensión de la sociedad civil en las redes existentes y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las redes regionales y transnacionales.

4.3 El CESE recomienda que la sociedad civil y las redes de organizaciones sociales que se han creado en el ámbito regional estrechen sus relaciones con la Organización para la Cooperación en el Mar Negro (BSEC), que constituye la plataforma para la cooperación económica y la organización intergubernamental más desarrollada de la región del Mar Negro. El CESE considera que sería beneficioso incluir una asociación real con las organizaciones de la sociedad civil como un aspecto fundamental de las actividades y orientaciones políticas de la BSEC.

4.4 El CESE estima que el Foro MN podría servir de plataforma para entablar un diálogo abierto entre los gobiernos y la sociedad civil organizada, basándose en su experiencia en reunir a las ONG de la región y facilitar la interacción entre los niveles gubernamental y no gubernamental. Este Foro fue creado en 2006 por varios jefes de Estado de los distintos países del Mar Negro. El Foro, que no pretende establecer una estructura permanente, tampoco duplicaría las actividades de los mecanismos ya existentes para la cooperación en dicha región.

4.5 El CESE propone que la red de la sociedad civil debería considerar prioritarios los siguientes ámbitos de cooperación: establecer cuestiones de interés común, formular estrategias a medio y largo plazo para abordar el desarrollo de capacidades por parte de la sociedad civil, fomentar una mayor sinergia entre las organizaciones de la sociedad civil al objeto de establecer las condiciones necesarias para el éxito de los proyectos de cooperación regional, evaluar las capacidades nacionales y regionales, establecer unos requisitos básicos y preparar el terreno para el futuro con un enfoque proactivo.

4.6 La sociedad civil organizada y las redes de las organizaciones sociales establecidas han de estar abiertas a la participación de cualquier organización interesada de la sociedad civil en la región del Mar Negro.

5. Consejos económicos y sociales de la región del Mar Negro

5.1 El CESE coopera con tres consejos económicos y sociales (CES) nacionales y dos órganos similares de la región del Mar Negro (para una descripción más detallada, véase el anexo II), que también son miembros activos de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS):

— Bulgaria — Consejo Económico y Social

— Grecia — Comité Económico y Social

— Rumanía — Consejo Económico y Social (CES)

— Rusia — Cámara Pública

— Ucrania — Consejo Económico y Social Nacional Tripartito

5.2 El CESE ha firmado un memorándum de entendimiento con la Cámara Pública de la Federación de Rusia, y tiene previsto reforzar la cooperación con el Consejo Económico y Social Nacional Tripartito de Ucrania. Rusia cuenta con una Comisión Tripartita con la que el CESE debería poder entablar un diálogo.

5.3 El CESE coopera con Turquía a través del Comité Consultivo Mixto. El CESE apoya la reforma del actual Consejo Económico y Social de Turquía para dotar a este país de un órgano institucional claramente definido que pueda participar en las redes internacionales de CES.

5.4 En la República de Moldova existe una Comisión Nacional para la Consulta y la Negociación Colectiva, un órgano tripartito basado en la legislación sobre negociación colectiva. Dicha Comisión está presidida por el primer viceprimer ministro, mientras que las labores de secretaría cuentan con el apoyo del Ministerio de Economía y Comercio, que se ocupa también de las cuestiones laborales. En Georgia existe desde hace poco un Consejo Económico y Social aunque, a día de hoy, el CESE no ha entablado cooperación con estos órganos.

5.5 En países sin CES nacionales, debería animarse a los interlocutores sociales a emprender un proceso de consultas y la creación de CES nacionales.

5.6 Debería potenciarse el refuerzo de la cooperación a nivel regional, así como la cooperación internacional entre el CESE y los CES de la región del Mar Negro. A largo plazo, el CESE podría contribuir a la creación de una red que reuniera a los consejos económicos y sociales existentes y a los de nueva creación, así como a otras estructuras tripartitas de la región.

6. Participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas regionales, nacionales e internacionales

6.1 El desarrollo de la sociedad civil ofrece una visión renovada de las principales cuestiones y, por ello, el CESE pide a los gobiernos y las organizaciones regionales e internacionales de la región del Mar Negro que garanticen una participación más eficaz de la sociedad civil en el diálogo regional. El CESE cree que, en el marco del diálogo y la cooperación, se debe prestar especial atención a los cuatro ámbitos siguientes:

— el apoyo a la estabilidad política, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales;

— la promoción de las reformas económicas, el desarrollo y el comercio;

— la cooperación en el ámbito del transporte, la energía y el medio ambiente, y

— los contactos entre los ciudadanos

6.2 *El apoyo a la estabilidad política, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales*

6.2.1 El CESE anima a la Comisión a que haga pleno uso de la Sinergia del Mar Negro y del Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos a fin de fomentar la cooperación regional y transfronteriza entre las organizaciones de la sociedad civil. El CESE subraya la importancia del diálogo intercultural encaminado a solucionar conflictos, con el fin de crear un espacio de democracia sostenible, Estado de Derecho y buena gobernanza en los ámbitos local y regional.

6.2.2 El respeto de los derechos humanos y las libertades individuales —incluido también el respeto a la independencia de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil— ha de ser el pilar de la política exterior de la UE en las relaciones bilaterales y el enfoque regional.

6.2.3 Además, la Sinergia del Mar Negro deberá contribuir a fomentar el modelo social europeo y el principio del diálogo social y civil. Igualmente, ha de abordar la reducción de la pobreza en la región del Mar Negro, en cooperación con las organizaciones internacionales correspondientes y, en particular, con el Banco Mundial y la OIT.

6.3 *Promoción de las reformas económicas, el desarrollo y el comercio*

6.3.1 La región del Mar Negro ha experimentado durante esta última década considerables reformas en el ámbito político, institucional, macroeconómico y regulador. Las economías de los distintos países de la región presentan considerables diferencias por lo que se refiere a la disponibilidad de los factores productivos, los recursos naturales, la capacidad de producción o el tamaño de los mercados. Los países de la región del Mar Negro presentan diferencias por lo que respecta a su grado de desarrollo, la fase de aplicación de las reformas, los niveles de equilibrio económico y social y la capacidad para dar respuesta a las necesidades básicas de sus ciudadanos. Los países de esta región deben hacer frente a la economía informal, la corrupción, la migración y la pobreza.

6.3.2 Los países de la región del Mar Negro registran un gran dinamismo del sector privado. Se trata de un componente determinante para la competitividad de sus economías y para su potencial de crecimiento a largo plazo. Es preciso impulsar los apoyos a la pequeña y mediana empresa para contribuir al desarrollo de un equilibrio económico y social.

6.3.3 El CESE cree que la sostenibilidad económica a largo plazo en la región del Mar Negro está directamente relacionada con la situación del medio ambiente, el número cada vez mayor de factores externos negativos, las cuestiones relacionadas con la responsabilidad social, el respeto de unos estándares sociales comunes y la creciente sensibilización en el ámbito de la ecorresponsabilidad. El CESE hace hincapié en la importancia de reforzar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sociales, educativos y culturales para luchar contra la pobreza y la desigualdad.

6.3.4 El CESE subraya la necesidad de mejorar el clima inversor, promover las reformas de la economía de mercado y

fomentar las medidas liberalizadoras, por lo que apoya, de acuerdo con los principios de la OMC, la creación de una zona de libre comercio en la región del Mar Negro. La repercusión de la innovación tecnológica podría abrir nuevos ámbitos a la cooperación internacional, la inversión exterior y el desarrollo de los servicios.

6.4 *La cooperación en el ámbito del transporte, la energía y el medio ambiente*

6.4.1 El CESE considera que la del Mar Negro es una región importante desde el punto de vista geopolítico y estratégico, como centro de producción y transporte, para la diversificación del suministro energético de la UE. El CESE se muestra a favor de fomentar la diversidad de suministro, apoyando aún más la definición y creación de nuevas infraestructuras y corredores, suministradores y rutas viables y seguras.

6.4.2 El aumento de los precios del petróleo y el gas, la cada vez mayor dependencia de la UE respecto de unos pocos suministradores externos y el calentamiento global son también motivo de preocupación para los países de la región del Mar Negro. La UE ha entablado un debate sobre la necesidad de que la política energética europea garantice el desarrollo sostenible, la competitividad y la seguridad de suministro⁽³⁾. El CESE es consciente de que el equilibrio económico y social en los países de la región puede verse seriamente afectado por el alza de los precios de la energía.

6.4.3 Las nuevas rutas de suministro, como el corredor energético a través de las regiones del Mar Caspio y el Mar Negro⁽⁴⁾ y el gasoducto Nabucco⁽⁵⁾ (que, con una longitud de 3 400 km, podrá transportar 31 000 millones de toneladas cúbicas de gas natural al año), así como los proyectos INOGATE y TRACECA deberían constituir un marco adecuado para la creación de un mercado energético competitivo. Rusia ha iniciado la creación del South Stream —un oleoducto que comienza en Rusia, pasa por debajo del Mar Negro y atraviesa los Balcanes hasta llegar a Europa Central— y del Nord Stream, el gasoducto a través del Mar Báltico.

6.4.4 El CESE destaca que la aplicación eficaz de la política exterior en torno a los nuevos corredores de energía para el suministro de petróleo y gas desde las regiones del Mar Negro y el Mar Caspio deberá basarse en el apoyo a Azerbaiyán para alcanzar una independencia real como suministrador energético, ayudando a este país a desarrollar sus industrias petrolíferas y gasísticas, y respaldando a Georgia, la República de Moldova, Rumanía y Ucrania como elementos fundamentales para ofrecer nuevos corredores de tránsito energético hacia el espacio europeo. Hay que tener en cuenta que Rusia también es parte interesada en este proceso. El CESE propone ofrecer todo el apoyo posible a las empresas europeas activas en Europa Oriental y Asia Central para el desarrollo de este sector y la construcción de gasoductos y oleoductos. Además, la UE debe perseguir también un reforzamiento del papel estabilizador que desempeña Turquía en la región.

⁽³⁾ El Consejo Europeo de los días 8 y 9 de marzo de 2007 respaldó una política energética para Europa, por lo que se estableció un plan de acción bienal (2007-2009).

⁽⁴⁾ Este corredor incluye proyectos ya realizados, como el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan, e infraestructuras energéticas actualmente en fase de estudio o preparación, como los oleoductos Brody-Odesa —y su ampliación hasta Plock—, Constanta-Omisalj-Trieste, Burgas-Vlore o Burgas-Alexandroupolis.

⁽⁵⁾ Este proyecto se ha visto asolado por los retrasos logísticos, las disputas por cuestiones de financiación y la falta de voluntad política.

6.4.5 El CESE considera que el desarrollo de políticas de ahorro energético en la región del Mar Negro debe convertirse en un punto prioritario de los programas de cooperación y asistencia técnica de la UE. Los programas relacionados con la energía deberían contribuir a ahorrar energía, reducir los costes y disminuir la contaminación.

6.5 *Los contactos entre los ciudadanos*

6.5.1 El CESE acoge con satisfacción el futuro programa de cooperación transfronteriza para la región del Mar Negro, en el marco del instrumento financiero de la Política Europea de Vecindad (IEVA 2007-2013) y destaca que es importante promover los contactos entre los ciudadanos, especialmente entre las generaciones jóvenes de los países del Mar Negro.

6.5.2 El CESE se muestra a favor de reforzar aún más la cooperación para sensibilizar y fomentar los contactos económicos, sociales y culturales, y promover los intercambios entre

los ciudadanos como una manera de consolidar un crecimiento sostenible, la prosperidad, la estabilidad y la seguridad en la región del Mar Negro

6.5.3 El CESE hace hincapié en la necesidad de aplicar eficazmente los trámites de visado y los acuerdos de readmisión que facilitarían los intercambios educativos y juveniles, los contactos entre empresas y la movilidad de los investigadores —como parte de una creciente cooperación en el ámbito de la investigación—, así como los contactos entre los entes locales y regionales, las ONG y las agrupaciones culturales.

6.5.4 Los contactos entre los pueblos pueden promover la cooperación en el ámbito de la educación, la formación y la investigación, destacando la importancia de un mayor diálogo cultural a través de los programas comunitarios existentes ⁽⁶⁾. También se deben fomentar activamente los contactos entre empresas y la cooperación entre las patronales a fin de estrechar vínculos y transmitir las experiencias y normas de actuación.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Tempus, Erasmus Mundus, 7º Programa Marco de Investigación y programa de cooperación transfronteriza para la región del Mar Negro.

ANEXO I

Panorama de la Cooperación regional en el Mar Negro

1. Las organizaciones se clasifican en cuatro categorías, indicando los países que participan en ellas y los objetivos de la cooperación regional.
 - 1.1 En la primera categoría figuran las organizaciones institucionalizadas con una estructura bien definida.
 - **Organización para la Cooperación Económica en el Mar Negro — BSEC** (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, República de Moldova, Rumanía, Rusia, Serbia, Turquía y Ucrania; trece observadores, incluidos la UE y Estados Unidos) emprende iniciativas políticas y económicas de carácter multilateral encaminadas a promover la interacción entre sus Estados miembros.
 - La **Comisión del Mar Negro — Comisión MN** (Bulgaria, Georgia, Rumanía, Rusia, Turquía y Ucrania) tiene como objetivo proteger el Mar Negro de la contaminación y lograr la aplicación del Convenio de Bucarest y del plan de actuación estratégico del Mar Negro.
 - La **Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico — GUAM** (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y República de Moldova) persigue la creación de un corredor de transporte transcaucásico entre Europa y Asia, y un espacio común de integración y seguridad en la región GUAM.
 - El **Grupo de Trabajo para la Cooperación Naval en el Mar Negro — BLACKSEAFOR** (Bulgaria, Georgia, Rumanía, Rusia, Turquía y Ucrania) contribuye a reforzar la confianza mutua y la estabilidad en la región mediante una mayor cooperación e interoperabilidad entre las distintas fuerzas navales.
 - La **Comunidad de Estados Independientes — CEI** (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Rusia, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán; Turkmenistán es miembro asociado). La CEI aspira a crear un espacio económico común basado en los principios de la libre circulación de bienes, servicios, trabajadores y capital.
 - La **Unión de Confederaciones Empresariales del Mar Negro y el Mar Caspio — UBCCE** (Representantes del sector industrial privado y la patronal de Albania, Austria, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Georgia, Grecia, Irán, Kazajstán, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Rumanía, Serbia y Turquía) tiene como misión impulsar la adopción de políticas que favorezcan un mejor funcionamiento de la economía de mercado y fomenten el desarrollo de un entorno competitivo que incentive el crecimiento sostenible en la región del Mar Negro y el Mar Caspio.
 - 1.2 La segunda categoría agrupa a foros sin una estructura formal para la toma de decisiones.
 - El **Foro para la Asociación y el Diálogo en la región del Mar Negro** ⁽¹⁾ — **Foro MN** (Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, República de Moldova, Rumanía, Turquía y Ucrania) es una plataforma de cooperación y compromiso para impulsar una nueva estrategia regional y una perspectiva común.
 - **Asamblea Parlamentaria UE-Países vecinos del Este (EURO-NEST)** — El Parlamento Europeo decidió en noviembre de 2007 la creación de un foro multilateral común del PE y los parlamentos de Ucrania, República de Moldova, Armenia, Georgia y Azerbaiyán, con participación también de observadores bielorrusos favorables a la democracia.
 - La **Comunidad de Elección Democrática — CDC** (Miembros: Estonia, Letonia, Lituania, Georgia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Rumanía, Rusia, Eslovenia y Ucrania; participantes: Azerbaiyán, Bulgaria, República Checa, Hungría y Polonia; observadores: Estados Unidos, UE, Consejo de Europa y OSCE) persigue alcanzar un alto grado de desarrollo sostenible mediante el reforzamiento de la cooperación regional, el avance de la democracia y la protección de los derechos humanos.
 - La **Red de ONG del Mar Negro — BSNN** (una asociación formada por 60 ONG de Bulgaria, Georgia, Rumanía, Rusia, Turquía y Ucrania) es una organización de la sociedad civil que tiene como objeto la protección del medio ambiente, el fomento de los valores democráticos y el desarrollo sostenible en la región.
 - La **Iniciativa de Bakú** ⁽²⁾ (socios: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Irán, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Ucrania, Uzbekistán, Tayikistán, Turquía y Turkmenistán; observador: Rusia; representantes de la UE: DG Transporte y Energía, DG Relaciones Exteriores y Oficina de Cooperación EuropeAid) persigue una integración gradual entre los mercados energéticos de la región del Mar Negro y del Mar Caspio y los mercados de la UE.

⁽¹⁾ El Foro MN es una iniciativa rumana.

⁽²⁾ Relacionada con el programa de cooperación INOGATE.

1.3 La tercera categoría se refiere a los programas desarrollados principalmente por la UE.

- **Interstate Oil and Gas Transport to Europe (Transporte transfronterizo del petróleo y el gas hacia Europa) — (INOGATE)** (Bulgaria, Georgia, República de Moldova, Rumanía, Turquía, Ucrania y otros quince países) es un programa de cooperación internacional que promueve la integración regional de los oleoductos y gasoductos para facilitar el transporte de petróleo y gas.
- El **Corredor de transporte Europa-Cáucaso-Asia — TRACECA** (Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, República de Moldova, Kazajstán, Kirguistán, Rumanía, Tayikistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistán y Turkmenistán) tiene como misión mejorar el comercio y el transporte a lo largo del corredor Europa-Cáucaso-Asia.
- El **Grupo de Trabajo Danubio-Mar Negro — DABLAS** (Bulgaria, Georgia, República de Moldova, Rumanía, Rusia, Turquía, Ucrania y otros nueve países, la Secretaría de la Comisión Internacional para la Protección del Río Danubio (ICPDR), la Comisión del Mar Negro, instituciones financieras internacionales y la Comisión Europea) tiene por objeto coordinar las acciones de todos los instrumentos financieros que operan en la región. La sociedad civil participa en algunas de las tareas que lleva a cabo este Grupo de Trabajo.

1.4 La cuarta categoría engloba a los centros que elaboran análisis políticos y financian iniciativas políticas.

- El **Fondo Marshall alemán — la Fundación para la Cooperación Regional en el Mar Negro (Black Sea Trust — BST)** (opera en Bulgaria, Georgia, la República de Moldova, Rumanía, Rusia, Turquía y Ucrania) es una asociación público-privada que aspira a restablecer la confianza y reforzar las instituciones públicas, consolidar el valor de la participación ciudadana en el proceso democrático y fomentar los vínculos regionales y transfronterizos entre los sectores público y privado y las organizaciones sin ánimo de lucro.
- El **Centro Internacional de Estudios sobre el Mar Negro — ICBSS** (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, República de Moldova, Rumanía, Rusia, Serbia, Turquía y Ucrania) es un centro independiente de investigación y formación dedicado a la elaboración de estudios aplicados en el ámbito político con el fin de desarrollar las capacidades y promover el conocimiento en la región del Mar Negro. Es un órgano dependiente del BSEC.
- La **Iniciativa para la Gestión de Crisis (CMI)** es una organización sin ánimo de lucro que lleva a la práctica la iniciativa denominada «La participación de la asociación civil en la Política Europea de Vecindad (PEV); un enfoque regional para la resolución de conflictos». Esta iniciativa tiene por objeto crear una red de asociación regional que reúna a las cuatro principales ONG y *think tanks* de Armenia, Azerbaiyán, Georgia y República de Moldova, con vistas a fomentar el diálogo social con sus respectivos gobiernos.

ANEXO II

Cooperación del CESE con los Consejos Económicos y Sociales de la región del Mar Negro

El **Consejo Económico y Social de Bulgaria** se creó en 2001 en virtud de la «Ley relativa al Consejo Económico y Social». Este Consejo es un órgano de carácter consultivo y está compuesto por un presidente y 36 miembros designados por los órganos gestores de las organizaciones representativas a escala nacional: doce representantes de la patronal, doce miembros en representación de los empleados y los trabajadores, y doce miembros procedentes de otros grupos organizados, entre los que figuran dos académicos independientes designados por el Consejo de Ministros. Emite declaraciones sobre las leyes, los programas nacionales, los planes nacionales y los actos de la Asamblea Nacional. Este Consejo elabora memorandos anuales sobre el desarrollo económico y social, a la vez que analiza las políticas económicas y sociales.

El **Comité Económico y Social de Grecia (OKE)** se creó en virtud de la Ley 2232/1994. Se trata de una organización de intereses de carácter tripartito, compuesta por tres grupos: empresarios, trabajadores y actividades diversas (formado por agricultores, representantes de profesiones independientes, entes locales y consumidores). El OKE se compone de un presidente y 48 miembros, que forman tres grupos con idéntico número de miembros. El OKE tiene como objetivo fomentar el diálogo social, planteando posiciones comunes acerca de cuestiones relevantes para la sociedad en su conjunto o para algunos de sus colectivos en particular.

El **Consejo Económico y Social de Rumanía (CES)** queda recogido en la Constitución de este país (revisada en 2003) como un órgano consultivo del Parlamento y el Gobierno en aquellos ámbitos de actuación establecidos por la Ley sobre la Organización y Funcionamiento del CES. Este Consejo está compuesto por 45 miembros: quince representantes nacionales de las confederaciones empresariales, quince miembros en representación de las confederaciones sindicales de ámbito nacional y, por último, otros quince miembros designados por el Gobierno. El CES desempeña una función consultiva con vistas a desarrollar estrategias y políticas socioeconómicas, a la vez que actúa de mediador en caso de litigio entre los interlocutores sociales.

La **Cámara Pública de la Federación de Rusia** fue creada en virtud de la Ley Federal nº 32 de 4 de abril de 2005. Esta Cámara tiene 126 miembros: 42 miembros designados por el Presidente de Rusia, quienes a su vez eligen a otros 42 representantes de las organizaciones de la sociedad civil del ámbito nacional; estos 84 miembros eligen por último a los 42 restantes, procedentes de una lista de sociedades civiles activas en el ámbito regional. Los miembros de la Cámara desarrollan sus actividades en dieciocho comisiones y se reúnen en grupos de trabajo donde está prevista la participación de expertos externos. La Cámara presenta observaciones a nuevos proyectos legislativos, revisa las leyes vigentes y publica sus propios informes.

El **Consejo Económico y Social Nacional Tripartito de Ucrania** (NTSEC) fue creado por Decreto Presidencial en 2005 y actúa de órgano asesor del Presidente de la República. El Consejo está formado por 66 miembros: 22 son representantes de las distintas profesiones y asociaciones profesionales, 22 representan a los empresarios y los últimos 22 son representantes del Gabinete de Ministros de Ucrania, a nivel de viceministros. El NTSEC cuenta con el apoyo de la OIT para desarrollar el diálogo civil y social a escala nacional.

El **Comité Consultivo Mixto UE-Turquía** está compuesto por dieciocho miembros del CESE y otros dieciocho representantes de la sociedad civil organizada turca. Se reúne dos veces al año –una en Bruselas y otra en Turquía– para debatir cuestiones de interés común y relevancia para la sociedad civil. Su principal objetivo estriba en garantizar la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de negociación para la adhesión: seguimiento de los distintos capítulos abiertos, análisis de las consecuencias socioeconómicas de la aplicación del acervo comunitario, reuniones entre las autoridades de la UE y Turquía y formulación de recomendaciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo conciliar dimensión nacional y dimensión europea en la comunicación de Europa al ciudadano»

(2009/C 27/30)

Mediante carta de fecha 25 de octubre de 2007, la futura Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea decidió consultar el Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Cómo conciliar dimensión nacional y dimensión europea en la comunicación de Europa al ciudadano».

De conformidad con el artículo 20 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo designó ponente general a Béatrice OUIIN.

En el dictamen se tienen también en cuenta las ideas expresadas en la Comunicación de la Comisión «Europa a debate»: construir a partir de la experiencia del Plan D de democracia, diálogo y debate, aprobada por la Comisión el 2 de abril de 2008 ⁽¹⁾.

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 10 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

El CESE recomienda:

1.1 Expresar en palabras simples, comprensibles —incluso por niños—, la originalidad de la construcción europea, sus valores, su proyecto.

1.2 Al nivel europeo, poner a disposición de la instrucción cívica europea una base común de conocimientos (realizada a partir de lo que ya se hace en los Estados miembros) destinada a los alumnos, y traducida a las veintidós lenguas oficiales de la Unión. Podrá ser validada por el Parlamento Europeo. Será introducida en los programas escolares y permitirá también formar prioritariamente difusores de opinión: enseñantes, representantes electivos y periodistas. La organización de estas formaciones corresponde al nivel nacional.

1.3 Una política común de comunicación debería ser elaborada y difundida por todas las instituciones. Las propuestas que van en este sentido en la Comunicación «Europa a debate» son alentadoras, pero deben ir más lejos. La comunicación debe evitar la jerga comunitaria que se practica en Bruselas y permitir el debate sobre los retos de sociedad para los ciudadanos europeos.

1.4 Esta política común de comunicación debe ser practicada por los políticos —mujeres y hombres— que están al frente de las instituciones europeas, y aquellos que, en los gobiernos europeos, deciden en los consejos de ministros y son conocidos en sus países respectivos. Para dirigirse desde Bruselas a los 495 millones de europeos, es necesario orientar la comunicación hacia los difusores de opinión (representantes de la sociedad civil, políticos locales, periodistas, enseñantes, etc.) y, por ejemplo, proporcionarles una síntesis breve y comprensible tras las reuniones del Consejo Europeo.

1.5 Al nivel nacional, los miembros de la sociedad civil y los representantes electivos locales deberían ser los animadores de la democracia participativa europea: juntos, deben ser los receptores de los puntos de vista y opiniones de los ciudadanos sobre los proyectos europeos. Los representantes electivos locales son los que están mejor situados para ocupar el terreno de la prensa local, que es la que más se lee. Si hablan de Europa, la prensa lo reproducirá. Todos los que tienen un mandato europeo deberían rendir cuentas de su actividad una vez al año a sus electores. Al nivel local, constituir un anuario de las personas a las que poder recurrir, que tengan una experiencia europea y puedan intervenir en las escuelas, asociaciones, asambleas, etc.

1.6 El nivel europeo debe poner a su disposición (representantes electivos locales, periodistas, enseñantes, miembros de los CES nacionales y otros representantes de la sociedad civil) bancos actualizados de información y comparaciones entre los distintos Estados de la Unión sobre todos los asuntos. Esta información podrá encauzarse, en particular, hacia los muy numerosos medios de comunicación de la sociedad civil.

1.7 Al nivel nacional, favorecer los encuentros e intercambios directos entre ciudadanos: hermanamientos, encuentros deportivos, presencia de representantes de otro Estado miembro en los períodos de prácticas de formación con una dimensión europea, previendo un acceso simple y descentralizado a la financiación de los gastos de desplazamiento (fondo europeo para la comunicación) que completaría los programas de movilidad existentes.

1.8 Utilizar mejor los recursos existentes, en particular explotar los documentos traducidos —que hoy en día, con demasiada frecuencia, sólo siguen siendo documentos de trabajo para los miembros de las instituciones— y favorecer el multilingüismo, requisito previo necesario para la comunicación entre europeos ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Bruselas, 2.4.2008, COM(2008) 158 final.

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 26.10.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una nueva estrategia marco para el multilingüismo», ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE (DO C 324 de 30.12.2006), Dictamen exploratorio SOC/306 sobre el tema «Multilingüismo» que se examinará en julio de 2008, ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE, y propuestas del Grupo Amin Maalouf.

1.9 Proponer a los Estados miembros crear ministerios de Asuntos Europeos de pleno ejercicio. El extranjero comienza en las fronteras de la Unión, los asuntos europeos son asuntos de política interior, no asuntos exteriores. Esto es válido también para las organizaciones y los medios de comunicación.

1.10 Al nivel nacional, aprovechar acontecimientos que tienen lugar (competiciones deportivas europeas e internacionales, elecciones al Parlamento Europeo, Día de Europa, aniversarios, como, por ejemplo, el de la caída del muro de Berlín) y organizar manifestaciones para hablar de Europa utilizando los símbolos europeos, himno y bandera.

2. Exposición de motivos

2.1 *Cómo conciliar dimensión nacional y dimensión europea en la comunicación de Europa al ciudadano*

2.1.1 Desde las respuestas negativas francesas y neerlandesas al proyecto de Tratado constitucional, existe un consenso para comunicar mejor Europa al ciudadano, y el resultado del referéndum en Irlanda pone de manifiesto que esta voluntad no se ha plasmado aún en acciones eficaces, tanto al nivel nacional como al nivel europeo.

2.1.2 La Comisión ha producido numerosos textos, ya debatidos en su momento, y el CESE ha emitido excelentes dictámenes sobre este asunto, que en el presente documento no se van a parafrasear. En el Libro Blanco sobre una política europea de comunicación (véase CESE 972/2006 ⁽³⁾) se recomienda que «los poderes públicos nacionales, las organizaciones sociales y las instituciones de la UE (...) colabor[en] para desarrollar el lugar de Europa en la esfera pública». El objeto del presente trabajo no es inventar nuevas propuestas, sino organizar las que ya se han hecho proponiendo distinguir lo que compete a cada cual: poderes públicos nacionales, sociedad civil e instituciones de la Unión, y definir acciones prioritarias.

2.2 *Comunicar Europa al ciudadano: una tarea compleja*

2.2.1 La comunicación sobre Europa es inevitablemente compleja: el proyecto de construcción europea ha tenido siempre detractores, ya se trate de los que quieren menos Europa o de los que quieren aun más, o bien de los que quieren avanzar más rápidamente. Comunicar Europa de una manera equilibrada y comprensible es, por tanto, un combate. No se trata de «vender Europa», sino de permitir a los ciudadanos que vivan en el espacio europeo y participen con conocimiento de causa en las decisiones sobre el futuro de la Unión.

2.2.2 Comunicar Europa es hacer comprender una realidad política única en la historia de la humanidad y proponer un proyecto. Es necesario encontrar un equilibrio entre la comunicación del proyecto, que es asunto de los responsables políticos,

y la necesaria información sobre lo que producen las instituciones, que es asunto de cada una de ellas y va dirigido al público correspondiente.

2.2.3 El proyecto inicial necesita ser renovado. Explicar que «Europa es la paz», a generaciones que no tuvieron que vivir las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y empezaron a interesarse por el mundo cuando las bombas caían sobre Sarajevo, no es digno de crédito. Las generaciones nacidas después de los años setenta tienen la sensación de que Europa es algo que se les impone, que Europa no pudo impedir una guerra ante sus propias puertas ni protegerlas contra lo que algunos entienden como excesos de la mundialización. No perciben que los derechos y libertades de que gozan son el resultado de la dinámica europea.

2.2.4 Explicar, en cambio, que «Europa es ampliar el horizonte» haciendo caer las fronteras, mostrar concretamente cómo, paso a paso, se suprimen los obstáculos que impiden entenderse, dialogar, circular, tener relaciones comerciales, trabajar, instalarse en otra parte, etc., mostrar que Europa amplía el campo de las posibilidades dando a los europeos un territorio de vida más vasto, abierto a las distintas culturas, eso sí puede ser más movilizador. Explicar también que Europa permite, mediante la comparación entre los distintos sistemas, desarrollar lo mejor que ha producido cada uno de ellos, eso sí que puede mostrar concretamente la utilidad de Europa.

2.2.5 Decir, finalmente, que juntos es como mejor se puede luchar contra el cambio climático, preservar el medio ambiente, la seguridad alimentaria, los derechos de los consumidores, etc. En efecto, Europa necesita conceptos simples como los que tienen los Estados. Es fácil hacer comprender a un niño que se necesitan carreteras y vías férreas para desplazarse, que cada cual debe aprender a leer para comprender el mundo, que es necesario castigar a los que perjudican a los demás, al grupo, y que estos servicios —ordenación del territorio, educación, justicia— que todo el mundo necesita, los presta el Estado, e igualmente que es misión del Estado preservar la salud, la seguridad, la solidaridad. Por tratarse de una construcción reciente, que algunos ciudadanos entienden mal, es menos fácil hacer comprender Europa, su necesidad, su utilidad. Construir un territorio de vida más vasto, y ser más fuertes y más creativos porque hay más habitantes puede ser algo simple de explicar a los niños y a sus padres.

2.2.6 Aunque no tiene curso en todos los Estados de la Unión, el euro aparece como un éxito que podría valorizarse aún más, a la vez como símbolo de la caída de las fronteras, como vehículo de sentimiento de pertenencia a Europa y como medio de ser más fuertes juntos.

2.2.7 La identificación con Europa requiere también figuras emblemáticas y símbolos fuertes, conocidos por todos, especialmente la bandera europea.

⁽³⁾ DO C 309 de 16.12.2006, pp. 115-119.

3. Observaciones generales

3.1 Comunicación política y comunicación institucional

3.1.1 Cabe señalar que cada institución europea, y es algo legítimo, dedica recursos, servicios, comunicación, numerosos funcionarios cualificados, sitios Internet, publicaciones, vídeos, etc., para explicar lo que hace. Un ciudadano que visita las instituciones se vuelve cargado de documentos muy bonitos, aunque no exista garantía de que haya comprendido cómo funciona todo y en qué medida afecta a su vida cotidiana. Este cúmulo de documentos produce más bien una sensación de complejidad, e incluso de cacofonía. No es necesario comunicar más, sino mejor. No son los medios lo que falta: hay que reorganizarlos. Los instrumentos de comunicación no son de mala calidad, sino que carecen de coherencia y no se utilizan con constancia. Están mal orientados, tanto en lo que se refiere a su contenido como a las personas e instituciones destinatarias. Hay demasiados folletos.

3.1.2 La crisis de confianza en cuanto a la capacidad de la Unión Europea para comunicar eficazmente en dirección a sus ciudadanos requiere un cambio radical en la cultura de comunicación. Actualmente, los esfuerzos europeos son, en el mejor de los casos, inadecuados en lo que se refiere a llegar hasta aquellos que no tienen una idea definida sobre la UE (y son los que constituyen la mayor parte de los ciudadanos europeos) y, en el peor de los casos, pueden ser contraproducentes. La razón debe verse en una insuficiente puesta en común de las reflexiones en materia de estrategias de información entre las instituciones europeas y los Estados miembros.

3.1.3 Si se suman, las cantidades dedicadas a la comunicación institucional son importantes y podrían utilizarse mejor para comunicar sobre las políticas. Sería interesante hacer el inventario del presupuesto destinado a la comunicación por cada una de las instituciones y por los Estados miembros, y saber quiénes asumen la responsabilidad.

3.1.4 Hay un consenso general para decir que la comunicación sobre Europa no es más que un medio al servicio de un proyecto y que no puede haber buena comunicación si el proyecto no es bueno. Pero la dificultad no está únicamente en la buena o la mala calidad del proyecto, sino también en que no hay instrumentos para promover el proyecto: los medios sólo existen en cada institución. El proyecto europeo debe ser asumido en primer lugar por los responsables políticos de primer plano: presidente en ejercicio (y futuro presidente previsto en el Tratado de Lisboa) de la Unión, jefes de Estado o de gobierno, presidente de la Comisión. Los ministros que participan en los Consejos son los que están en mejores condiciones de explicar en su país las decisiones que tomaron colectivamente.

3.1.5 La comunicación de las instituciones es límpida, puesto que por lo general debe hacer conocer lo que hacen las instituciones. La comunicación sobre el proyecto, en cambio, es siempre, por naturaleza, objeto de ataques. Ausencia de recursos específicos, críticas de todas partes, responsables políticos a menudo más preocupados por su imagen al nivel nacional (que

les confiere su legitimidad) y cuya notoriedad no suele ir más allá de su propio país: todo esto contribuye a que la comunicación política europea sea demasiado débil e inaudible.

3.1.6 Juntas, comunicación política y comunicación institucional, instituciones de la Unión e instituciones nacionales pueden llevar a cabo la nueva política común de comunicación, un desafío para la Unión del siglo XXI, diverso en su unidad frente a conjuntos más homogéneos en otras partes del mundo. La fórmula de Henry Kissinger, «Europa no tiene número de teléfono», sigue estando de actualidad.

3.1.7 Es necesario crear una política de comunicación común que reúna a las instituciones europeas y a los Estados miembros en torno a un conjunto común de principios fundamentales por los que se gobierne la estrategia de comunicación y de información de la Unión Europea. Tal política apoyaría los esfuerzos diversificados de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales destinados a sensibilizar a Europa al nivel local en cada país.

3.1.8 Con ella se daría también un paso esencial para garantizar que todas las instituciones europeas entonan la misma partitura. Una situación en que las distintas instituciones compiten entre sí es completamente ridícula. Por supuesto, tienen necesidades diferentes en materia de información y exigencias diferentes por satisfacer, pero trabajan esencialmente con vistas al mismo objetivo, y éste parece haberse perdido de vista en la carrera por la autojustificación o la gestión del ego.

3.1.9 Es tiempo de que la Unión Europea invierta en lo que es uno de los retos importantes a los que se enfrentará en el próximo decenio: dar a sus ciudadanos un verdadero sentimiento de pertenencia a una empresa digna de acometerse y única en el mundo.

3.2 Reorientar la comunicación

3.2.1 No es posible desde Bruselas comunicar Europa a 495 millones de ciudadanos, incluso con Internet.

3.2.2 La comunicación institucional debe reorientarse y no pretender dirigirse a la opinión pública, sino a los que están calificados para intervenir sobre los proyectos preliminares —por ser su ámbito de competencias— y pueden utilizar los textos una vez aprobados, para aplicarlos o darlos a conocer a las personas interesadas. Son estos transmisores los que están en mejores condiciones de explicar los resultados de la construcción europea, pasados y actuales. Desde este punto de vista, el CESE —porque reúne a los representantes de todos los componentes de la sociedad— es sin duda un portavoz pertinente.

3.2.3 Antes de publicar un documento, en papel o electrónico, es necesario plantearse la pregunta de sus destinatarios, ya que no se utiliza el mismo lenguaje ni las mismas imágenes según el objetivo. Demasiados documentos publicados no parecen llegar a su público, porque se les destina a la opinión pública en cuanto a la forma y a un público muy especializado en cuanto al fondo.

3.2.4 Es necesario dirigirse a un público de transmisores especializados por ámbito de competencia. Desde este punto de vista, la iniciativa del CESE con su boletín de información electrónica «*e-bridge*», adaptada a cada consejero y dirigida a sus enlaces, parece ser un modelo de buena práctica. Al igual que el proyecto del Parlamento Europeo de poner en red a los parlamentarios europeos y a los parlamentarios de los Estados miembros, estos representantes, unidos, pueden llegar a un gran número de personas retransmisoras, influyentes en su país.

3.2.5 Es necesario informar específicamente a los representantes electivos, a los miembros de los CES nacionales, a los periodistas y a los enseñantes, preguntándose qué información necesitan para difundir la idea europea y las realizaciones de la Unión. Es necesario partir de sus necesidades, antes que de la necesidad de las instituciones de dar a conocer sus trabajos.

3.2.6 Es igualmente importante llegar a los transmisores de opinión allí donde se encuentran. Los «medios de comunicación sociales» ganan importancia y toda comunicación debe elegir el medio de comunicación adecuado.

3.3 *El papel de los representantes electivos en la democracia participativa*

3.3.1 La comunicación política debe llegar a los 495 millones de europeos. Versa sobre el proyecto europeo, que explica lo que ha hecho, lo que hace y lo que quiere hacer Europa. Y por qué es un valor añadido. A qué ayuda Europa y por qué. Esta comunicación incumbe a los Estados, en particular a los ministros que participan en el Consejo y son los mejor informados sobre las decisiones, a los líderes políticos y a los miembros de la sociedad civil, que son capaces de hablar en su lengua a los ciudadanos y están suficientemente cerca y son suficientemente conocidos de ellos para ser escuchados. Si el balance colectivo de Europa puede ser el mismo para todos los europeos, la explicación de por qué es un valor añadido para un ciudadano y su país no puede ser la misma para un búlgaro, un estonio o un sueco.

3.3.2 Esta comunicación sobre el proyecto europeo debe ser participativa, tener en cuenta las necesidades, aspiraciones y opiniones de los ciudadanos. Eso requiere de los responsables capacidad de escucha. La consulta no puede realizarse desde Bruselas o Estrasburgo. Los paneles de ciudadanos pueden dar el pulso de la opinión, pero no bastan para dar a todos los ciudadanos la impresión de que se les escucha.

3.3.3 Los representantes electivos locales, legitimados por la democracia representativa y próximos a sus electores, están mejor situados que los institutos de encuesta para pedir a los ciudadanos su opinión sobre los proyectos europeos. E igualmente, los agentes de la sociedad civil deben pedir a sus representantes su opinión sobre las cuestiones tratadas al nivel europeo que forman parte de su ámbito de competencias. Si los representantes electivos hablan de Europa, la prensa también lo hará. Por ello, Europa debería ocupar un amplio lugar en los medios de comunicación (prensa, televisiones y radios locales) y en los «blogs políticos» de los que tienen un mandato electoral.

3.3.4 Los representantes de los Estados miembros —ministros, parlamentarios europeos, consejeros del CESE y miembros del Comité de las Regiones, interlocutores sociales, delegados de las ONG o funcionarios nacionales en los comités de programas: todos ellos— deben informar anualmente a sus electores o a sus representados de su experiencia en Bruselas (informe anual y reunión in situ). No basta con actuar en Bruselas para construir Europa, todos los que aportan su contribución a ella tienen un papel que desempeñar para explicar en casa lo que se decide en Bruselas. La iniciativa «*Back to school*» debe proseguirse.

3.4 *Una instrucción cívica europea común*

3.4.1 Al nivel europeo, sería necesario poner a disposición de los alumnos una base común de conocimientos, en un lenguaje accesible para todos, sobre la historia de la construcción europea, su funcionamiento, sus valores y su proyecto. Sería importante que fuese la misma para todos los jóvenes europeos y que estuviese validada por el Parlamento Europeo. Con el fin de enseñarla a los niños, debería enseñarse también a los políticos locales, que son los representantes de los poderes públicos más próximos a los ciudadanos. La base común de conocimientos deberá recogerse en un documento simple. Incluirá la bandera europea, un mapa de Europa y una «Carta del ciudadano europeo», con una parte sobre el sentido del proyecto: la historia y los valores y una parte sobre las políticas europeas y su efecto en la vida diaria de los ciudadanos (supresión de las fronteras, euro, Fondos Estructurales, programas de movilidad, etc.). El documento expresará la unidad que hace inteligible la diversidad y estará disponible en las veintidós lenguas de la Unión. Debería entregarse a cada ciudadano europeo al mismo tiempo que su pasaporte.

3.4.2 La educación en la idea de Europa es el primer desafío al que hay que responder: cada Estado debería esforzarse en introducir dicha base común de conocimientos en todos los niveles posibles: programas escolares, manuales de instrucción cívica, y también formación en las cuestiones europeas para los enseñantes, los funcionarios, los periodistas, los agentes de la sociedad civil, los representantes electivos y todos los que participan en los numerosos círculos de consulta, coordinación y decisión en Bruselas. Los trabajadores podrían ser formados también en el marco de la formación profesional permanente.

3.4.3 Para comprobar que tales conocimientos se adquieren, plantear preguntas sobre Europa con ocasión de los exámenes de fin de estudios, concursos de contratación de enseñantes y funcionarios, en las escuelas de periodismo. Sería necesario conectar en red a los enseñantes que difunden el conocimiento sobre Europa.

3.4.4 La base común de conocimientos recogería los valores asumidos por la Unión Europea, valores que, juntos, la distinguen de las demás zonas del mundo:

— Respeto de la dignidad humana, que se expresa por la abolición de la pena de muerte y la aplicación de las decisiones del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, respeto de la vida privada, solidaridad intergeneracional.

- Respeto de la diversidad cultural, no como separación de comunidades, sino como derecho individual. Se sancionan penalmente el racismo, el antisemitismo, la homofobia.
- Derechos sociales, diálogo social e igualdad de oportunidades están recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales.
- «Estado de Derecho transnacional»: en la Unión Europea, el Estado de Derecho ha sustituido a la ley del más fuerte. Esto rige para los Estados nación, pero afecta también a la Unión en su conjunto. Cada ciudadano europeo puede hacer valer sus derechos más allá de las fronteras de su país de origen y eso se aplica para el Derecho nacional y para el Derecho comunitario.
- Espacio de solidaridades transnacionales, regionales, intergeneracionales, sociales, que se expresa a través de los distintos fondos europeos.

3.5 Poner a disposición información europea

3.5.1 Los cuerpos intermedios ya desempeñan un papel principal en la información y la sensibilización de los distintos componentes de la sociedad. Sería necesario dotarlos de instrumentos para permitirles que desempeñen tal papel en mayor medida aún.

3.5.2 La prensa de las organizaciones de la sociedad civil — organizaciones sindicales de trabajadores y empresarios, mutualidades, federaciones de agricultores, ONG, etc.— es un difusor especialmente eficaz. Además de información sobre los proyectos europeos en su respectivo ámbito de competencias, esos medios de comunicación podrían generalizar las comparaciones describiendo lo que se hace en los demás países europeos con respecto a cada tema abordado. Tales comparaciones permiten nutrir los debates nacionales sobre las reformas necesarias.

3.5.3 La Unión podría poner a disposición bancos de datos en todas las lenguas para que puedan ser utilizados por este tipo de prensa, muy próxima a la gente, pero de escasos recursos.

3.6 Favorecer los encuentros y los intercambios

3.6.1 Como lo han mostrado los programas de intercambio, incluido Erasmus, los contactos directos entre europeos son el mejor modo de construir el sentimiento de pertenencia a Europa. Los viajes escolares y de empresas, hermanamientos de municipios, de centros escolares, de residencias de la tercera edad, de asociaciones sociales y humanitarias, etc., son excelentes vectores de comprensión mutua. Pero podrían adoptarse otras medidas: decidir que en los períodos de prácticas de formación sindical, patronal o asociativa se invite a un ciudadano de otro Estado miembro. Del mismo modo, cada corporación municipal podría recibir a un representante político local de otro país europeo, al menos una vez al año. Un servicio social europeo podría permitir a los jóvenes voluntarios adquirir una experiencia profesional en otro país europeo.

3.6.2 Hermanamientos de consejos municipales de niños, de universidades de la tercera edad, corales, competiciones deportivas: son otros tantos medios de encontrarse y descubrirse. Si se suprimiera el obstáculo de los gastos de desplazamiento, estos encuentros tendrían lugar rápidamente de modo natural.

3.6.3 Multiplicar encuentros temáticos entre los ciudadanos de los Estados miembros requiere recursos para financiar los gastos de desplazamiento de los invitados de otros países europeos. La «golden star initiative» de la DG Educación y Cultura, que promueve los encuentros entre comités de hermanamiento e iniciativas locales, va en el buen sentido. Sería necesario un sistema simple y descentralizado —el gasto sería relativamente moderado— para un resultado muy eficaz. El dinero ahorrado por la reducción del número de folletos podría destinarse a un fondo descentralizado para favorecer la participación de los homólogos europeos en las actividades de los sindicatos, mancomunidades, federaciones industriales, comités de hermanamiento, etc. Para fomentar la participación in situ, este dinero cubriría sólo los gastos de desplazamiento y sería distribuido de manera muy simple y rápida por representantes locales, por ejemplo los de «Europa en directo» o «Casas de Europa». Para la atribución del dinero, se consultará a los agentes locales de Europa, gracias a un anuario en el que estarán registrados todos los representantes locales que dispongan de un mandato en instancias de coordinación y decisión, en Bruselas o en otros lugares (comités de empresa europeos, intercambios universitarios, etc.).

3.6.4 Se podría fomentar la idea de que cada europeo debería tener la ambición de ir una vez en su vida a Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo para visitar las instituciones y comprender mejor cómo funciona Europa.

3.6.5 Sería útil que los proyectos de comunicación cofinanciados por las instituciones —como está previsto en la Comunicación de la Comisión sobre el Plan D «Europa a debate»— incluyesen un elemento consistente en iniciativas transfronterizas.

3.7 Una mejor utilización de los recursos existentes

3.7.1 El interés de los dictámenes del CESE —síntesis, accesible a todos, de los proyectos de textos reglamentarios (consultas) o expresión de las preocupaciones de los ciudadanos (iniciativas)— no está solamente en la utilidad de su contenido, sino que el mismo texto se traduce a todas las lenguas de la Unión, lo que podría ser una base común de reflexión.

3.7.2 Es necesario un medio de comunicación europeo para saber lo que pasa en otros sitios. Hacer caer las fronteras es también, por ejemplo: conocer cómo los estonios eliminan los residuos, qué tipo de calefacción tienen los que viven en Barcelona, cuántos días de permiso por maternidad tienen las irlandesas, cómo se fijan los salarios en Rumanía. Saber que los retos locales son los mismos que a kilómetros de distancia, saber cómo se las arreglan los demás para encontrar soluciones ayudará a cada cual a sentirse miembro de la misma Europa.

3.7.3 Un medio de comunicación audiovisual transnacional —como, por ejemplo, Euronews— tiene un papel capital que desempeñar para proporcionar imágenes y reportajes. Sería necesario prever que el tratamiento de los asuntos europeos se integre explícitamente en las obligaciones de servicio público del sector audiovisual al nivel nacional y desarrollar un servicio público audiovisual europeo.

3.7.4 Eurovisión podría utilizarse aun en mayor medida para ritualizar determinados acontecimientos y para que las conciencias se acostumbren a Europa: retransmisión de los mensajes del presidente de la Comisión en todas las lenguas, competiciones deportivas europeas, etc.

3.8 *Europa no es el extranjero*

3.8.1 En demasiados gobiernos de la Unión los asuntos europeos dependen del Ministerio de Asuntos Exteriores; son todavía demasiados los medios de comunicación en los que la información sobre Europa se trata en la sección «extranjero»; en demasiadas organizaciones es el servicio internacional el que trata las cuestiones europeas. Sin embargo, las directivas europeas nutren el trabajo de los parlamentos nacionales y afectan a todos los ámbitos de la sociedad: no se trata, pues, de asuntos «exteriores», sino de asuntos «domésticos». Las cuestiones europeas afectan ya a todas las políticas internas de los Estados miembros. Habría que crear ministerios de Asuntos Europeos de pleno ejercicio, dotados de servicios propios en materia de análisis y previsión, comunicación y apoyo a la sociedad civil.

3.8.2 Igualmente, cada vez que se trate una cuestión será necesario mencionar su dimensión europea y observar cómo se aborda en los demás Estados miembros.

3.8.3 El extranjero comienza en las fronteras de la Unión, no en las fronteras de los Estados miembros. El poder de atracción del «modelo europeo» para los países que no forman parte de la Unión permite comprender el interés de la construcción europea, ya se trate de la construcción de un mercado único o del modelo democrático transnacional para gestionar la diversidad.

3.8.4 Organizar seminarios de información para los directivos de los demás continentes, explicando cómo se ha construido y funciona la Unión, puede conducir a una mejor imagen,

a la vez en el exterior y en el interior de Europa y transmitir los valores europeos al resto del mundo.

3.9 *Organizar acontecimientos*

3.9.1 Todos los profesionales de la comunicación lo saben: para que se hable de alguien es necesario crear acontecimientos y aprovechar los actos previstos para comunicar. Por ejemplo, en los acontecimientos deportivos internacionales, ¿no convendría izar conjuntamente la bandera europea y la bandera nacional en el momento de la entrega de medallas a los campeones? ¿Poner la bandera europea, además de la bandera nacional, en las camisetas de los jugadores? ¿Hacer el recuento de las medallas europeas en los Juegos Olímpicos?

3.9.2 Las elecciones europeas, el aniversario de la caída del muro de Berlín son otros tantos acontecimientos que no conviene olvidar. Por otra parte, el Día de Europa, el 9 de mayo, debería ser un día festivo, en caso necesario en lugar de otro. Igualmente, es preciso descentralizar las manifestaciones europeas de Bruselas y aprovechar las fiestas nacionales para darles una dimensión europea.

4. **Recordatorio de recomendaciones anteriores del Comité**

4.1 El Comité recuerda sus anteriores recomendaciones dirigidas a la Comisión en materia de comunicación, en particular las que se recogen en el anexo a su dictamen de octubre de 2005 sobre «El período de reflexión: la estructura, los temas y el contexto para una evaluación del debate sobre la Unión Europea» (CESE 1249/2005 ⁽⁴⁾), en su dictamen de diciembre de 2005 sobre la «Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate» (CESE 1499/2005 ⁽⁵⁾), en su dictamen de julio de 2006 sobre el «Libro Blanco sobre una política europea de comunicación» (CESE 972/2006 ⁽⁶⁾) y en su dictamen aprobado en abril de 2008 sobre «Comunicar sobre Europa en asociación» (CESE 774/2008).

Bruselas, 10 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ DO C 28 de 3.2.2006, pp. 42-46.

⁽⁵⁾ DO C 65 de 17.3.2006, pp. 92-93.

⁽⁶⁾ DO C 309 de 16.12.2006, pp. 115-119.