

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 195

49º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

18 de agosto de 2006

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	427º Pleno, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 2006	
2006/C 195/01	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 en relación con la evaluación quinquenal de las actividades comunitarias de investigación (1999-2003) efectuada por expertos independientes de alto nivel» COM(2005) 387 <i>final</i>	1
2006/C 195/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización de artículos pirotécnicos» COM(2005) 457 <i>final</i> — 2005/0194 (COD)	7
2006/C 195/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las restricciones a la comercialización y el uso de sulfonatos de perfluorooctano (modificación de la Directiva 76/769/CEE del Consejo)» COM(2005) 618 <i>final</i> — 2005/0244 (COD)	10
2006/C 195/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 90/385/CEE y 93/42/CEE del Consejo, y la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y el Consejo en el marco de la revisión de las directivas sobre productos sanitarios» COM(2005) 681 <i>final</i> — 2005/0263 (COD)	14

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2006/C 195/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las franquicias aplicables a la importación de mercancías objeto de pequeños envíos sin carácter comercial provenientes de países terceros» COM(2006) 12 <i>final</i> — 2006/0007 (CNS)	19
2006/C 195/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta revisada de Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera» COM(2005) 319 <i>final</i> — 2000/0212 (COD)	20
2006/C 195/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera» COM(2005) 634 <i>final</i> — 2005/0283 (COD)	26
2006/C 195/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible — Plataforma de acción» COM(2005) 658 <i>final</i>	29
2006/C 195/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación y gestión de las inundaciones» COM(2006) 15 <i>final</i> — 2006/0005(COD)	37
2006/C 195/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición)» COM(2006) 29 <i>final</i> — 2006/0009 (CNS)	40
2006/C 195/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Mejorar la salud mental de la población — Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental» COM(2005) 484 <i>final</i>	42
2006/C 195/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Flexiguridad: el caso de Dinamarca»	48
2006/C 195/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta al lugar de prestación de servicios» COM(2005) 334 <i>final</i> — 2003/0329 (CNS)	54
2006/C 195/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social — Superación de los obstáculos con que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas en el mercado interior en materia de impuesto de sociedades — Esbozo de una posible aplicación de un régimen piloto de imposición según las normas del Estado de origen» COM(2005) 702 <i>final</i>	58
2006/C 195/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Cohesión (versión codificada)» COM(2006) 5 <i>final</i> — 2003/0129 (AVC)	61
2006/C 195/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La acción exterior de la Unión Europea: el papel de la sociedad civil organizada»	62
2006/C 195/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Contribución al Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006 — Período de reflexión»	64
2006/C 195/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo — Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros» COM(2006) 32 <i>final</i> — 2006/0010 (CNS)	66



2006/C 195/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción sobre la biomasa» COM(2005) 628 <i>final</i>	69
2006/C 195/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Desarrollo y fomento de combustibles alternativos para el transporte por carretera en la Unión Europea»	75
2006/C 195/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo» COM(2005) 261 <i>final</i> — 2005/0130 (CNS)	80
2006/C 195/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa» COM(2005) 447 <i>final</i> — 2005/0183 (COD)	84
2006/C 195/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La situación de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales»	88
2006/C 195/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Campaña de la UE para la conservación de la biodiversidad: posición y contribución de la sociedad civil»	96
2006/C 195/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Dar la prioridad necesaria a África: el punto de vista de la sociedad civil europea»	104
2006/C 195/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente» COM(2005) 548 <i>final</i> — 2005/0221 (COD)	109

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

427º PLENO, CELEBRADO LOS DÍAS 17 Y 18 DE MAYO DE 2006

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 en relación con la evaluación quinquenal de las actividades comunitarias de investigación (1999-2003) efectuada por expertos independientes de alto nivel»

COM(2005) 387 final

(2006/C 195/01)

El 24 de agosto de 2005, 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 propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de abril de 2006 (ponente: Sr. BRAGHIN).

En su 427º Pleno, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor, 1 en contra y una abstención, el presente Dictamen.

1. Síntesis del Dictamen

1.1 El CESE aprecia y respalda los esfuerzos realizados en la tercera evaluación quinquenal y los valiosos recursos intelectuales empleados, y espera que las recomendaciones formuladas por distintos grupos de expertos y, en particular, por el grupo responsable de la evaluación global ⁽¹⁾ constituyan un punto de referencia constante en la aplicación de los programas marco, en la futura elaboración de una política de investigación e innovación y, en términos más generales, en toda política encaminada a hacer operativa la Estrategia de Lisboa.

1.2 El CESE se ha manifestado en reiteradas ocasiones a favor de reforzar sustancialmente en el futuro el presupuesto europeo de investigación y, por lo tanto, deplora la reducción prevista de dicho importe al ser contradictoria con la prioridad de desarrollo que imponen los desafíos competitivos mundiales y que quedó recogida en la Estrategia de Lisboa.

1.3 El CESE subraya la importancia de una mayor participación y un mayor compromiso del sector industrial con la

investigación y el desarrollo innovador para conseguir el objetivo del Consejo de Barcelona y recomienda un esfuerzo más centrado en la comunicación y el compromiso de las empresas, las organizaciones y las asociaciones de productores también con el fin de establecer los ámbitos temáticos estratégicos en los que pueda destacar la excelencia de la investigación europea.

1.4 El CESE pide que se desarrollen instrumentos idóneos para incentivar la financiación privada en investigación y desarrollo (IDT), desde el capital riesgo o especulativo hasta la financiación correspondiente del BEI y los créditos a bajo tipo de interés para la investigación, con el fin de que los resultados de la investigación puedan traducirse más fácilmente en iniciativas empresariales concretas.

1.5 El CESE comparte la opinión del Grupo de expertos en el sentido de que es necesario ofrecer a los investigadores más autonomía y responsabilidades (respetando en todo momento los principios éticos) y al mismo tiempo garantizar una mayor notoriedad a las carreras científicas, una mayor movilidad interdisciplinaria y física, así como una integración del sistema de becas Marie Curie en los programas nacionales y regionales y su utilización específica para incrementar la movilidad entre investigación pública y privada.

⁽¹⁾ Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003, Comisión Europea, DG Investigación, 15 de diciembre de 2004.

1.6 El CESE pide que se dé prioridad a la elaboración de políticas destinadas a desarrollar la formación universitaria en el campo científico y la ingeniería para lograr una mayor presencia de personal femenino entre los investigadores, aumentar el atractivo de las carreras científicas e incitar a los investigadores que trabajan en el extranjero a que regresen a la Unión Europea. Asimismo sería deseable incrementar las asignaturas de contenido científico y técnico en los institutos de enseñanza secundaria y seguir una política de fomento de las carreras universitarias de ciencias.

1.7 En aras de la simplificación, el CESE desea que se establezcan unas convocatorias en las que estén más claros el régimen, el tipo de actividad y la categoría de los participantes, una mayor flexibilidad y libertad de elección para los solicitantes y unas directrices sencillas para la gestión administrativo-financiera, especialmente para los acuerdos contractuales entre los participantes.

1.8 El CESE sugiere una evaluación constante sobre los beneficios de los procedimientos utilizados y de los procesos de control formal y de evaluación, así como, en los proyectos de desarrollo bien definidos, la incorporación de fases de verificación de las actividades y los resultados previstos en los puntos de control precisos y predeterminados del proyecto, junto con la asignación de los fondos y la subsiguiente evolución del propio proyecto.

1.9 El CESE propone llevar a cabo un esfuerzo particular para aplicar diversos indicadores que permitan medir realmente el rendimiento en términos de competitividad y desarrollo. Con estos indicadores de rendimiento de la investigación se debería medir la eficacia de las actividades financiadas para el progreso científico posterior y el desarrollo global de la UE y para orientar las prioridades en las futuras actividades.

2. Los desafíos de la investigación europea

2.1 La tercera evaluación quinquenal (1999-2003) de los programas marco de investigación constituye un ejercicio de análisis de gran importancia por su amplitud y profundidad de contenidos⁽³⁾. El CESE concuerda esencialmente con los análisis y recomendaciones que ha formulado el Grupo de expertos y que ha hecho suyos la Comisión. Habida cuenta del contexto de competencia global y de los objetivos de la Estrategia de Lisboa y del Consejo de Barcelona, el CESE resalta la necesidad y la urgencia de reflexionar acerca de las prioridades y los objetivos de fondo de la investigación comunitaria, especialmente con vistas a una mayor participación de los sectores productivos.

2.2 En la realidad actual el progreso técnico-científico y la innovación se realizan cada vez en mayor medida también

mediante procesos de fertilización cruzada entre varias disciplinas, en amplia interacción pluridisciplinar entre universidades, empresas y mundo exterior, más que siguiendo exclusivamente el modelo lineal en el que la innovación corresponde a la investigación de base (mayoritariamente en el ámbito académico), mientras que el desarrollo y la aplicación competen a la investigación industrial, modelo que ha guiado el desarrollo científico hasta los últimos años⁽³⁾. Entre las características fundamentales de la actividad de investigación figuran la colaboración, el aprendizaje interactivo, la incertidumbre y el riesgo.

2.3 El modelo interactivo permite comprender el éxito de las agrupaciones (*clusters*) regionales: éstas constituyen un «sistema» capaz de influir positivamente en el comportamiento de las empresas y las universidades y de implantar un contexto sociocultural idóneo, un eficaz marco organizativo e institucional, una red de infraestructuras y unos sistemas reguladores adecuados frente a los desafíos competitivos.

2.4 El contexto de competencia global

2.4.1 Europa está haciendo frente a desafíos sin precedentes en términos de competencia global y potencial de crecimiento, donde se muestra menos eficaz no sólo en comparación con sus competidores tradicionales, sino también con los principales países emergentes. El gasto en I+D registra elevadísimas tasas de crecimiento, en particular, en India y China, con niveles máximos que se aproximan al 20 % anual en China: se calcula que este país alcanzará en 2010 los niveles comunitarios de I+D en relación con el PIB. Muchas empresas europeas invierten en China no sólo por lo reducido de sus costes, sino también por la favorable combinación de una mano de obra bien preparada y de unos mercados amplios y dinámicos para las tecnologías y los productos de alta tecnología⁽⁴⁾. Dado que la investigación y la innovación son factores clave para dar respuesta a estos desafíos⁽⁵⁾, Europa deberá movilizar los recursos financieros adecuados y toda su capacidad intelectual para fomentar la ciencia, la tecnología y la innovación⁽⁶⁾.

2.4.2 Desgraciadamente, los datos más recientes resultan alarmantes: si el gasto de investigación permaneciera estable en torno al 1,9 % del PIB registrado en 2001, la proyección al 2010 del crecimiento anual correspondiente al período 2000-2003 permitiría llegar a una cuota del PIB únicamente del 2,2 %. Además, hay que tener en cuenta que la diversidad del PIB hace que las actividades de IDT en los Estados Unidos tengan una dimensión mucho mayor en términos absolutos y

⁽³⁾ El proceso de evaluación viene acompañado de numerosos documentos e informes, disponibles públicamente en <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/rtd/fiveyearasskb/library>.

⁽³⁾ Véase Keith Smith, «*The Framework Programmes and the Changing Economic Landscape*», Comisión Europea, CCI/IPTS, Sevilla, diciembre de 2004, pp. 11-12.

⁽⁴⁾ Prólogo de J. Potočník, *Key Figures 2005. Towards a European Research Area: Science, Technology and Innovation*, Comisión Europea, DG Investigación, 2005, p. 5.

⁽⁵⁾ El CESE ha abordado ampliamente esta cuestión en diversos dictámenes, el más reciente de los cuales se refiere al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (INT/269, CESE 1484/2005), de 14 de diciembre de 2005 (ponente: Sr. WOLF), puntos 2.2, 2.3 y 2.4. DO C 65 de 17.3.2006

⁽⁶⁾ Véase la introducción del Presidente Erkki Ormala; *a Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003*, cit.

que, por lo tanto, sea más fácil alcanzar la masa crítica necesaria. El desfase entre el gasto en I+D europeo y el de sus principales competidores se debe especialmente a la menor contribución del sector privado (en 2002, este sector contribuía en un 55,6 % al gasto total en la UE, en comparación con el 63,1 % de Estados Unidos y el 73,9 % de Japón). Lo que resulta aún más preocupante es que el gasto privado en investigación se haya reducido en el mismo período y que las inversiones privadas europeas parezcan dirigirse hacia otras regiones del mundo que ofrecen mejores condiciones marco: durante el período 1997-2002, las empresas europeas han incrementado en un 54 % su gasto de investigación en los Estados Unidos, mientras que el flujo procedente de los EE.UU. hacia Europa ha aumentado únicamente en un 38 % ⁽⁷⁾.

2.5 Los objetivos fundamentales

2.5.1 El CESE se muestra de acuerdo con el análisis que ha llevado a determinar cuatro desafíos fundamentales:

- atraer y recompensar a los mejores talentos;
- crear un marco de elevado potencial para la IDT industrial y empresarial;
- movilizar recursos a favor de la innovación y el crecimiento sostenible;
- generar confianza en la ciencia y la tecnología.

2.5.2 El desafío fundamental lanzado en el Consejo de Barcelona, esto es, destinar el 3 % del PIB a la investigación de aquí al año 2010, y con ello aumentar en dos terceras partes el porcentaje de investigación financiada por el sector privado, implica cotejar y coordinar las políticas de investigación comunitarias y nacionales. Este objetivo sólo será posible si se logra que Europa atraiga más inversión en investigación, se mejore la eficiencia del sistema de investigación con unas condiciones marco idóneas, se favorece el efecto «palanca» del gasto público en la investigación privada y se incrementa la eficacia y coherencia de las políticas de investigación, tanto a escala comunitaria como nacional ⁽⁸⁾.

2.5.3 Basándose en los análisis efectuados en el proceso de evaluación y en los puntos de vista que han expresado numerosas partes interesadas, el CESE considera necesario intervenir de manera más incisiva y con acciones coordinadas entre la Comisión y los Estados miembros para mejorar unas condiciones que no son suficientemente propicias para las actividades de investigación. Se debe establecer un conjunto de resortes directos para fomentar la innovación y la competitividad del sistema a escala europea: la fragmentación y la escasa coordinación de los esfuerzos impiden alcanzar la masa crítica

y el enfoque necesarios. Es necesario además llevar a cabo un amplio esfuerzo de comparación y coordinación tanto de las políticas nacionales de investigación como de las políticas de educación y desarrollo de los recursos humanos, de protección de la propiedad intelectual, de desarrollo de la innovación por medios fiscales, de colaboración constructiva y sinérgica entre universidades y empresas, etc.

2.6 Indicaciones sobre la futura política europea de investigación

2.6.1 El CESE se ha expresado en reiteradas ocasiones a favor de reforzar sustancialmente en el futuro el presupuesto europeo de investigación y, por lo tanto, ha reafirmado enérgicamente su apoyo a la propuesta de la Comisión de incrementar los fondos destinados al VII Programa marco y la perspectiva de un aumento aún mayor a largo plazo ⁽⁹⁾. La perspectiva surgida en el Consejo de aminorar su montante en gran medida, hasta reducirlo al 5 % del presupuesto general de la UE en lugar del 8 % previsto por la Comisión, ha suscitado reacciones negativas y se considera contradictoria con la prioridad de desarrollo que imponen los desafíos competitivos mundiales y que quedó recogida en la Estrategia de Lisboa.

2.6.2 El CESE ha apoyado en todo momento la creación de un Espacio Europeo de Investigación ⁽¹⁰⁾ (EEI) y ha coincidido en la oportunidad de instituir un organismo como el Consejo Europeo de la Investigación (CEI), que podría convertirse en un instrumento clave para promover la excelencia científica mediante una «investigación de frontera» determinada por un proceso «de abajo arriba». El Comité muestra su satisfacción ya que se han seguido sus recomendaciones, especialmente por lo que respecta a la autonomía del CEI y la composición de su Comité Científico, y reitera la importancia de lograr la participación de prominentes científicos procedentes también del mundo de la investigación industrial ⁽¹¹⁾.

2.6.3 El CESE está de acuerdo en que es necesario un amplio abanico de acciones coordinadas para garantizar una integración óptima de los nuevos Estados miembros, aun cuando considera que no se han implantado los instrumentos suficientes a este fin. El proceso de transición que han vivido estos países durante el período de evaluación es una rémora a la hora de valorar cuáles son las acciones más idóneas para construir una economía basada sólidamente en el desarrollo del conocimiento y la investigación. Este enfoque orientado hacia el objetivo de «reforzar la investigación» en estos países tiene una significación particular, pero está orientado hacia la «producción de innovaciones» para hacer uso de los resortes de desarrollo que precisen.

⁽⁷⁾ INT/269 - CESE 1484/2005, punto 1.4 (p. 2) y puntos 4.1-4.6 (pp. 9-10) DO C 65 de 17.3.2006.

⁽⁸⁾ Véanse INT/246 — CESE 1647/2004, DO C 156, de 28.6.2005, Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión: La ciencia y la tecnología, claves del futuro de Europa (ponente: Sr. WOLF) y el dictamen complementario sobre el mismo tema CCMI/015 — CESE 1353/2004 (ponente: Sr. VAN IERSEL, coponente: Sr. GIBILLIERI)».

⁽¹¹⁾ INT 269 — CESE 1484/2005, punto 4.11. DO C 65 de 17.3.2006.

⁽⁷⁾ Datos extraídos en su totalidad del documento *Key figures 2005*, cit. pp. 9-10.

⁽⁸⁾ Véase *Key figures 2005* (p. 3).

3. Consideraciones sobre las recomendaciones relativas al programa marco

3.1 La participación del sector privado

3.1.1 El CESE está de acuerdo con las recomendaciones del Grupo de expertos, y subraya en particular la importancia de contar con una mayor participación y un mayor compromiso del sector industrial como condición previa para alcanzar el objetivo del Consejo de Barcelona. El cumplimiento de este objetivo puede verse facilitado por una participación más activa del mundo económico en las decisiones estratégicas y en el establecimiento de aquellos ámbitos temáticos en los que pueda destacar en mayor medida la excelencia de la investigación europea.

3.1.2 Para garantizar esta participación, el CESE considera necesario un esfuerzo más centrado en la comunicación y en el compromiso de las empresas, las organizaciones y las asociaciones de productores para facilitar la participación de las PYME y elevar así el actual nivel de participación del 13 %, que no termina de ser satisfactorio. Por su naturaleza, el VII Programa marco y el Programa marco para la competitividad y la innovación no deben verse como alternativos, sino como complementarios y sinérgicos.

3.1.3 El CESE considera que no deberán modificarse sustancialmente ni los instrumentos tradicionales de financiación ni los instrumentos nuevos⁽¹²⁾ que ya preveía el VI Programa marco a fin de evitar crear involuntariamente nuevos obstáculos para acceder a los instrumentos (como ya experimentaron los expertos al inicio del VI Programa marco) y, en su lugar, estima que deberán adaptarse en función de las experiencias para facilitar su uso.

3.1.4 Así pues, los «proyectos integrados» y los «proyectos específicos focalizados de investigación», utilizados preferentemente por las PYME, se perfeccionan para facilitar aún más su participación. Las plataformas tecnológicas y, en mayor medida, las iniciativas tecnológicas conjuntas son instrumentos que seguramente favorecen tal objetivo. Deberán desarrollarse las redes de excelencia, que cuentan con el apoyo y con una amplia participación de universidades y centros de investigación públicos, al objeto de fomentar considerablemente la participación industrial y en su calidad de instrumentos para incrementar la movilidad de los investigadores, con más y mejores intercambios entre el sector público y el privado.

3.2 La simplificación de la gestión y los procedimientos

3.2.1 La simplificación de la gestión y los procedimientos es un tema recurrente en cada renovación de los programas marco: en los últimos años se han introducido numerosas mejoras que van desde una serie de documentos sobre la simplificación hasta el consejo que actuará como caja de resonancia de los representantes de pequeñas entidades de investi-

gación instituido por el Comisario Potočnik, aunque las propuestas concretas no parecen haber resuelto las dificultades ni los problemas con que se enfrentan los participantes.

3.2.2 Basándose en las experiencias recogidas por los expertos y directamente por las partes interesadas, el CESE propone que se recopilen de manera sistemática y se evalúen las dificultades que han encontrado los participantes en los proyectos del Programa marco en vigor, con vistas a proponer unos mecanismos más enfocados hacia la realidad actual. Ello podría favorecer la evaluación constante sobre los beneficios de los procedimientos utilizados y de los procesos de control formal y de evaluación.

3.2.3 Sería oportuno incorporar fases de verificación regular, en los proyectos de desarrollo bien definidos, de las actividades y los resultados previstos. Estas fases de verificación, como puntos de control precisos y predeterminados del proyecto, deberían ponerse en relación con la asignación de los fondos y la subsiguiente evolución del propio proyecto.

3.2.4 Con respecto a las modalidades de participación y la gestión administrativo-financiera, podrían ser útiles unas directrices mejor articuladas para una interpretación unívoca de los acuerdos contractuales entre los participantes, junto con una mayor flexibilidad y libertad de elección para los solicitantes y unas convocatorias en las que queden claros el régimen, el tipo de actividad y la categoría de los participantes.

3.2.5 Se da el caso de que existe un colectivo relativamente reducido de organizaciones que ha participado en diversas convocatorias y programas, frecuentemente en calidad de contratista principal, según las estimaciones en aproximadamente una quinta parte de los proyectos⁽¹³⁾. Una concentración de estas características suscita alguna que otra preocupación: por un lado, manifiesta la dificultad de participar, especialmente, para quien se enfrenta por primera vez con una convocatoria de investigación y, por el otro, plantea una limitación para la puesta en práctica de nuevos proyectos destinados a innovaciones radicales de mayor riesgo (solicitados en la recomendación 2).

3.3 Incentivar la investigación

3.3.1 Las modalidades para incentivar la financiación privada en IDT siguen adoleciendo de una definición insuficiente y, por lo que parece, tampoco están bien establecidos los resortes del mercado necesarios para desencadenar un círculo virtuoso y sinérgico, motivo por el cual no estarán operativos en un plazo breve, como cabría desear. Da la impresión de que los incentivos fiscales, el reforzamiento de los derechos de propiedad intelectual, una mayor facilidad para las intervenciones de capital riesgo deben considerarse más como objetivos que como instrumentos operativos.

⁽¹²⁾ Véase al respecto el dictamen sobre este asunto que está elaborando el CESE (INT/309).

⁽¹³⁾ *Five-Year Assessment*, p. 7.

3.3.2 En particular, el CESE espera que se creen los instrumentos necesarios para impulsar el espíritu empresarial entre los investigadores europeos y que se instauren otros mecanismos (desde el capital riesgo o especulativo hasta la financiación correspondiente del BEI y los créditos a bajo tipo de interés para la investigación) con el fin de que los resultados de la investigación puedan traducirse más fácilmente en iniciativas empresariales concretas.

3.3.3 La recomendación de hacer más partícipes a las PYME de alta tecnología, plenamente compartida por el CESE como ya ha expresado en numerosos dictámenes anteriores, debe basarse en otros instrumentos específicos además de las iniciativas tecnológicas comunes, las plataformas tecnológicas y las oportunidades que brinda el programa «Ideas». El CESE espera que esto constituya un objetivo principal y sea objeto de especial atención a la hora de aplicar el método abierto de coordinación.

3.3.4 Para incentivar la investigación más innovadora y encaminada hacia la consecución de resultados competitivos, el CESE considera urgente que se aborden los aspectos que aún quedan por resolver en materia de derechos de propiedad intelectual: se trata, en particular, de la patente comunitaria, la patentabilidad de las invenciones llevadas a cabo mediante instrumentos informáticos en nuevos campos del saber, así como la plena aplicación de la Directiva sobre la patentabilidad de las invenciones biotecnológicas.

3.4 Los recursos humanos

3.4.1 El CESE considera prioritario aumentar el atractivo de las carreras científicas y técnicas mediante la valorización de la figura del investigador en el ámbito social, además del económico. La creciente tendencia a completar los cursos de postgrado y a desarrollar actividades de investigación en otros países, ya sea en un contexto académico o en cualquier otro, es una forma de movilidad seguramente positiva en el proceso de formación de los investigadores, ya que el intercambio de conocimientos y de métodos de trabajo constituye un proceso de enriquecimiento insustituible; sin embargo, se transforma en un factor crítico en el momento en que esta movilidad pasa a ser unidireccional cuando escasean en el país de origen las buenas condiciones de trabajo, carrera, prestigio social o una coherente apreciación económica que favorezca el regreso⁽¹⁴⁾. Todos los Estados miembros de la Unión Europea han de ser atractivos para aquellos jóvenes que emprendan la carrera de investigador. Cabría desear, en particular, más facilidades para la entrada en la UE de nuevos recursos procedentes de países emergentes, incluidas la India y China, también a través de modalidades dirigidas de intercambio.

3.4.2 Todo apunta a que los programas relacionados con los recursos humanos y la movilidad no parecen ser suficientes para dar el salto cualitativo capaz de «atraer y recompensar a los mejores talentos», tal como reza el primer objetivo funda-

mental. No existen perspectivas claras que apunten hacia un estatus del «investigador europeo», algo que debería ser fundamental en una acción de este tipo.

3.4.3 Se deben implantar políticas innovadoras para resolver esta situación crítica. Es necesario invertir para desarrollar la formación universitaria en el campo científico y la ingeniería, lo que presupone impulsar las asignaturas de contenido más científico y técnico en los institutos de enseñanza secundaria y fomentar las carreras universitarias de ciencias. Al mismo tiempo hay que reducir la proporción de licenciados en estos ámbitos que no desempeñan una tarea acorde con los estudios que han cursado (situación negativa acentuada en los nuevos Estados miembros, Italia, Portugal y Austria), para favorecer una mayor presencia de personal femenino, especialmente entre los investigadores (representa poco más de un tercio del total, aunque suponga más del 63 % de los licenciados en materias científicas e ingeniería)⁽¹⁵⁾, y para aumentar el atractivo de las carreras científicas.

3.4.4 El CESE considera que sería conveniente profundizar especialmente en este tipo de políticas, que son principalmente responsabilidad de los Estados miembros, en el ámbito del método abierto de coordinación, útil y aplicable a los sistemas de enseñanza superior y universitaria y de investigación, con vistas a incorporar las mejores prácticas, modalidades idóneas de evaluación entre pares (*peer review*), acciones concertadas entre los Estados miembros y las regiones, así como para determinar temas prioritarios de investigación internacional.

3.4.5 El porcentaje de investigadores en proporción a la población activa es muy inferior al que registran los países competidores (un 5,4 % en la UE frente al 9 % de los Estados Unidos y el 10,1 % de Japón, aunque este porcentaje no supera el 5 % en ninguno de los nuevos Estados miembros ni en ningún país del sur de Europa), y la edad de los trabajadores empleados en sectores científicos y tecnológicos comienza a ser motivo de preocupación (un 35 % se inscribe en el grupo de edad entre los 45 y los 64 años –en algunos Estados miembros este porcentaje supera el 40 %–, frente al 31 % que registra el grupo de edad entre los 25 y los 34 años)⁽¹⁶⁾. Otro dato que también deberá llamar a reflexión es la estimación según la cual actualmente 150 000 investigadores europeos trabajan en los Estados Unidos y que para alcanzar el objetivo de Barcelona en la próxima década serán necesarios entre unos 500 000 y unos 700 000 investigadores más⁽¹⁷⁾.

3.4.6 El CESE comparte la opinión del Grupo de expertos en el sentido de que es necesario ofrecer a los investigadores más autonomía y responsabilidades (respetando en todo momento los principios éticos), y al mismo tiempo garantizar una mayor notoriedad a las carreras científicas, una mayor movilidad interdisciplinaria y física, así como una integración del sistema de becas Marie Curie en los programas nacionales y regionales, y su utilización específica para incrementar la movilidad entre la investigación pública y privada.

⁽¹⁴⁾ El CESE se ha expresado en numerosos dictámenes acerca de esta cuestión; el más reciente de ellos es el documento INT/269 — CESE 1484/2005, puntos 4.12 y siguientes. DO C 65 de 17.3.2006

⁽¹⁵⁾ *Key figures 2005*, cit. pp. 53-57.

⁽¹⁶⁾ *Key figures 2005*, pp. 47-51.

⁽¹⁷⁾ *Key figures 2005*, pp. 12.

3.4.7 Además, el CESE apoya el esfuerzo de la Comisión por crear una «Carta Europea del Investigador»⁽¹⁸⁾, un primer paso en la dirección adecuada, aunque también opina que los Estados miembros deberán realizar un esfuerzo mayor y más coordinado para llevar a la práctica unos sistemas más eficaces y armonizados en materia de formación, carrera y retribuciones (incluidos los sistemas contributivos, de pensiones y fiscales)⁽¹⁹⁾.

3.4.8 Resolver el tema de la confianza y la legitimación de la ciencia y la tecnología en Europa, al que el CESE concede gran importancia, es una de las condiciones para legitimar al investigador europeo y reconocer su actividad desde un punto de vista económico: aunque sólo sea con este objetivo, se ha de definir urgentemente una política activa y coordinada entre la Comisión y los Estados miembros, y dotarla de los instrumentos y recursos idóneos.

3.5 El proceso de evaluación

3.5.1 El CESE toma nota del considerable esfuerzo realizado por la Comisión para mejorar el proceso de evaluación, que se

ha materializado en una serie de documentos para impulsar la actuación de los evaluadores. Por otra parte, existe un problema real en la lógica de la evaluación *ex post*: si se limita a verificar la coherencia formal con los objetivos, se corre el riesgo de perder de vista el verdadero objetivo estratégico, que es evaluar el impacto estructural de los programas marco en el panorama económico y de investigación de la UE, las prioridades que hay que cumplir, con su consiguiente asignación financiera.

3.5.2 El CESE propone aplicar diversos indicadores que deberían medir realmente el rendimiento en términos de competitividad y desarrollo. Estos indicadores de rendimiento de la investigación deberían permitir medir la eficacia de las actividades financiadas para el desarrollo global de la UE y dirigir las futuras actividades de modo coherente con las prioridades establecidas. No obstante, el CESE es consciente de que ninguna evaluación automática puede sustituir al juicio de los expertos adecuados, diferenciado y adaptado a cada situación.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁸⁾ Recomendación de la Comisión, de 11 de marzo de 2005, relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de conducta para la contratación de investigadores, DO L 75/67 de 22.3.2005.

⁽¹⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras»: CESE 305/2004 (ponente: Sr. WOLF), DO C 110 de 30.4.2004.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comercialización de artículos pirotécnicos»

COM(2005) 457 final — 2005/0194 (COD)

(2006/C 195/02)

El 25 de noviembre de 2005, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de abril de 2006 (Ponente: Sr. CASSIDY).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen de las conclusiones y recomendaciones del CESE

1.1 La propuesta de Directiva sometida a examen tiene por objeto:

- garantizar la libre circulación de los productos pirotécnicos en el interior de la UE;
- mejorar la protección de los consumidores y los profesionales, y
- armonizar los requisitos de seguridad en todos los Estados miembros.

1.2 Aunque, en líneas generales, apoya la propuesta de Directiva de la Comisión, el CESE desearía formular las siguientes recomendaciones:

1.2.1 La Comisión debería plantearse un período más largo para la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos que el contemplado en el actual artículo 20. El período que se permite a los artificios de pirotecnia es de apenas 24 meses a partir de la publicación de la Directiva, mientras que, para otros artículos pirotécnicos, es de cinco años. Habida cuenta del largo plazo de entrega a que deben hacer frente los importadores de artificios de pirotecnia procedentes de China y de otros países, que —según los cálculos de los distribuidores de la UE— se eleva, por lo menos, a tres años, el CESE recomienda que se permita a los artificios de pirotecnia el mismo período de tiempo que al resto de los productos pirotécnicos, es decir, cinco años.

1.2.2 El Comité señala que las disposiciones necesarias para someter a prueba los artificios de pirotecnia y cumplir los requisitos establecidos por el CEN imponen responsabilidades a los importadores y a los distribuidores. Por este motivo, recomienda dejar bien claro en la Directiva que, cuando efectúen sus pedidos a fabricantes de todo el mundo, los importadores deberán especificar los estándares necesarios para obtener el marcado CE. La responsabilidad derivada de los ensayos y del marcado CE ha de recaer en el fabricante, mientras que el importador deberá asumir una responsabilidad secundaria para garantizar que los productos que ostentan la etiqueta CE cumplen verdaderamente las normas establecidas por el CEN a fin de evitar la comercialización de falsificaciones.

1.2.3 El Comité considera que las autoridades aduaneras y otras autoridades de los Estados miembros deberán implicarse también a la hora de controlar que los productos provistos de la etiqueta CE cumplan verdaderamente las normas.

1.2.4 La información sobre accidentes que facilitan los Estados miembros a la Comisión Europea es incompleta, y la Comisión es consciente de ello. El Comité insta a todos los Estados miembros a que mejoren su control de los accidentes sufridos por los consumidores.

1.2.5 En el artículo 14 se establecen disposiciones para garantizar una información rápida sobre aquellos productos que supongan graves riesgos. Asimismo, se podría utilizar el sistema RAPEX como medida provisional hasta la entrada en vigor de la Directiva.

1.2.6 Por lo que respecta a los artículos pirotécnicos utilizados en la industria del automóvil, en el punto 1 del artículo 12 queda establecido que los fabricantes garantizarán que «estén etiquetados debidamente en la lengua o lenguas oficiales del país en el que se pondrá en venta el artículo». El Comité considera que la referencia a la venta del artículo induce a confusión, toda vez que la mayoría de los artículos pirotécnicos se instala en los vehículos automóviles en la fase de producción. Por consiguiente, en la información relativa al equipamiento original se podrá seguir utilizando el idioma actual, esto es, el inglés. Sin embargo, los fabricantes de este equipamiento han expresado su preocupación por la obligación de imprimir las instrucciones en todos los idiomas oficiales de los 25 Estados miembros, ya que no pueden controlar en qué países se utilizarán los dispositivos. El Comité considera que las fichas de datos de seguridad de los fabricantes deberían ser suficientes puesto que la información recogida se reproduce principalmente en diagramas y estadísticas.

— El requisito de etiquetar «en la lengua o lenguas oficiales del país en el que se pondrá en venta el artículo» es contrario a los principios básicos del mercado único, puesto que el etiquetado lingüístico supondría un obstáculo al comercio. Además, el Comité considera que rara vez se venderían recambios de *airbags* al consumidor final y que, por lo general, serían los mecánicos quienes los instalaran en los talleres.

1.2.7 El apartado 4 del artículo 8 de la propuesta de Directiva obliga a los Estados miembros a informar a la Comisión cuando consideren que los artículos no cumplen enteramente los requisitos esenciales de seguridad mencionados en el apartado 1 del artículo 4, que servirá de fundamento jurídico. Sin embargo, el Comité recomienda al mismo tiempo que se utilice el sistema RAPEX para transmitir a la Comisión la información relativa a accidentes y riesgos con el fin de hacerla llegar posteriormente a otros Estados miembros.

1.2.8 Ha llegado a conocimiento del Comité que en algunos Estados miembros existen microempresas que se dedican a la fabricación de artificios de pirotecnia para ocasiones especiales de índole local. Los Estados miembros han de garantizar que estas empresas también respetan los requisitos de seguridad de la Directiva.

1.2.9 Los artículos pirotécnicos en el sector de la automoción deben ceñirse a una reglamentación Naciones Unidas/CEE conforme al Acuerdo de 1958 (DT 29, Ginebra), y no a un estándar.

1.2.10 El Comité estima que la Comisión debería estar preparada para aceptar algún tipo de homologación por lo que respecta a los dispositivos pirotécnicos del sector automovilístico.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 En términos generales, los artificios de pirotecnia se utilizan con fines recreativos para conmemorar un acontecimiento especial, como una fiesta religiosa. Forman parte del patrimonio cultural de numerosos Estados miembros de la UE. Esta Directiva se refiere a ellos distinguiéndolos de los «artículos pirotécnicos», que, a efectos de dicha Directiva, son aquellos dispositivos explosivos que se utilizan para activar los sistemas de *airbag* y sujeción en los asientos de los vehículos de motor.

2.2 Categorías

El artículo 3 de la propuesta de Directiva establece cuatro categorías de artificios de pirotecnia:

a) Artificios de pirotecnia:

- Categoría 1: artificios de pirotecnia de muy baja peligrosidad para ser utilizados en edificios residenciales o en zonas delimitadas;
- Categoría 2: artificios de pirotecnia de baja peligrosidad para ser utilizados al aire libre en zonas delimitadas;
- Categoría 3: artificios de pirotecnia de peligrosidad media para ser utilizados al aire libre en zonas de gran superficie, y
- Categoría 4: artificios de pirotecnia de alta peligrosidad destinados a una manipulación exclusiva por parte de expertos.

b) Otros artículos pirotécnicos:

- Categoría 1: todo artículo pirotécnico que no sea un artículo de pirotecnia y presente una baja peligrosidad;
- Categoría 2: todo artículo pirotécnico que no sea un artículo de pirotecnia y que deba ser manipulado o utilizado exclusivamente por expertos.

2.3 Edades mínimas

2.3.1 El artículo 7 de la Directiva prohíbe la venta de:

- artificios de pirotecnia de la categoría 1 a menores de 12 años;
- artificios de pirotecnia de la categoría 2 a menores de 16 años;
- artificios de pirotecnia de la categoría 3 a menores de 18 años.

Los demás artículos pirotécnicos no podrán ser vendidos ni puestos a disposición de menores de 18 años que no hayan seguido la formación profesional necesaria.

2.4 La normativa para la comercialización de artículos pirotécnicos varía ampliamente entre los 25 Estados miembros, al igual que ocurre con las estadísticas sobre accidentes y su recopilación. En la actualidad, los datos de los Estados miembros se refieren únicamente a artificios de pirotecnia, y no a otros productos como los utilizados en la industria automovilística, puestas en escena o bengalas para señales de socorro.

2.5 El mercado de artículos para el ramo de la automoción es el más importante, con un valor de 5 500 millones de euros anuales (3 500 millones de euros en sistemas de *airbags* y 2 000 millones en pretensores de cinturones de seguridad). (En 2004, las exportaciones se valoraron en 223 438 297 euros y las importaciones en 16 090 411 euros).

2.6 La inmensa mayoría de los artificios de pirotecnia comercializados en la UE se importa de China, por lo que la principal fuente de empleo en la Unión se concentra en las PYME. Se calcula que el mercado de consumo ronda los 700 millones de euros al año y que el mercado «profesional» se mueve alrededor de las mismas cifras. Una evaluación del impacto efectuado por la Comisión calcula en torno a 3 000 el número de puestos de trabajo, relacionados principalmente con la compra, el almacenamiento, la distribución y la realización de espectáculos pirotécnicos profesionales. Malta constituye una excepción por la celebración de numerosas fiestas religiosas con espectáculos de artificios de pirotecnia fabricados a mano, pero que no se venden a los consumidores.

2.7 Los niveles de accidentes varían en función de la exactitud de las estadísticas nacionales, y oscilan entre el 1,36 por millón de habitantes de Estonia al 60,1 por millón del Reino Unido. Extrapolando estas estadísticas, la Comisión calcula que el número total de accidentes por artificios de pirotecnia oscila entre 7 000 y 45 000 para 455 millones de habitantes de la UE.

2.8 No parece que existan estadísticas específicas para los accidentes pirotécnicos en el ramo de la automoción respecto de las estadísticas generales de accidentes de tráfico.

2.9 Mercado CE

2.9.1 En la actualidad no se establecen requisitos para dotar a los artificios de pirotecnia de un mercado CE, aun cuando en mayo de 2003 se publicó una norma CEN. En los artículos 9 y 10 se propone prohibir su comercialización si no cumplen los procedimientos establecidos en dichos artículos.

2.9.2 Los Estados miembros deberán notificar a la Comisión cuáles son los organismos que han designado en sus respectivos territorios para llevar a cabo estos procedimientos.

2.9.3 No se permitirá ningún artículo de pirotecnia en cuya fabricación se hayan incumplido los procedimientos de evaluación.

2.10 Los artículos pirotécnicos en el sector del automóvil

2.10.1 No existe ningún proceso de homologación uniforme para la comercialización de dispositivos modulares, inflables y de seguridad para automóviles.

2.11 Evaluación del impacto

2.11.1 La Comisión considera que su armonización se traducirá en un considerable ahorro de costes, tanto para los artificios de pirotecnia como para los artículos pirotécnicos del sector automovilístico. Se calcula que actualmente existen en la UE nada menos que 50 000 tipos homologados de artificios de pirotecnia en uso, y que los costes de homologación de cada uno de estos productos oscila entre 500 y 3 000 euros *por artículo y por país*. Según los cálculos de la Comisión, este nuevo sistema, con un procedimiento único para el conjunto de los 25 Estados miembros, abaratará los costes.

2.11.2 Por lo que respecta a los productos del sector automovilístico, el coste de homologación de un *airbag* puede alcanzar los 25 000 euros en un país (Alemania), por lo que la Comisión espera que la competencia entre las autoridades responsables de los ensayos abaratará también este precio.

3. Observaciones generales

3.1 Aun cuando valora positivamente los objetivos de la Directiva –la libre circulación de los artículos pirotécnicos, una mayor protección de los consumidores y unos requisitos básicos más estrictos en materia de seguridad–, el Comité mantiene algunas reservas específicas por lo que respecta a los artificios de pirotecnia.

3.2 Teniendo en cuenta que su inmensa mayoría se fabrica en China y la posibilidad de que los fabricantes de ese país no cuenten con los recursos necesarios para cumplir las normas de la UE, ¿quién asumirá la responsabilidad de los ensayos: el importador, el representante del fabricante o el vendedor?

3.3 ¿Qué garantías existirán de que el mercado CE de un artículo de pirotecnia importado sea auténtico y de que el dispositivo no es en realidad una falsificación?

3.4 ¿Qué grado de cooperación se puede alcanzar entre los organismos para la protección de los consumidores en la UE y las autoridades del país de origen?

3.5 El CESE muestra cierto escepticismo acerca de las estadísticas incluidas en las evaluaciones del impacto de la Comisión, especialmente por el enorme margen –entre 7 000 y 45 000– que presentan las cifras de accidentes. Coincide con la

Comisión en que «todo intento de calcular el número total de accidentes en toda la UE deber ser abordado con cautela».

3.6 Esta misma reserva ha de aplicarse a la evaluación del impacto económico y a la afirmación, bastante optimista, de que, en el caso de los artículos pirotécnicos del sector automovilístico, «una mayor competencia entre las autoridades responsables de los ensayos» abaratará el coste que acarrea la homologación de los dispositivos.

3.7 El CESE señala que la evaluación del impacto social es positiva al encaminarse a reducir el número de accidentes relacionados con los artificios de pirotecnia, y neutra por lo que respecta al empleo en los dos sectores, el de los artificios de pirotecnia y el ramo del automóvil.

3.8 La evaluación del impacto medioambiental llama la atención sobre la influencia de la Directiva del Consejo 96/82/CE («Seveso II») de 9 de diciembre de 1996, ampliada en la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2003 a los establecimientos que contengan artículos pirotécnicos.

3.9 A pesar de sus reservas, el CESE acoge con satisfacción estas evaluaciones de impacto.

4. Observaciones específicas

4.1 El sector de la automoción es, desde un punto de vista económico, mucho más importante que el de los artificios de pirotecnia. Es uno de los principales sectores exportadores y genera numerosos puestos de trabajo. El CESE acoge con satisfacción cualquier medida que ayude a los fabricantes de la UE a mantenerse en un sector donde la competencia internacional es cada vez más intensa.

4.2 El Comité espera que la introducción de una normativa uniforme para la comercialización segura de artificios de pirotecnia reavive su fabricación en la UE, mediante economías de escala en un mercado cuyo valor alcanza los 1 400 millones de euros (700 millones en ventas al consumo y otros 700 millones en ventas profesionales), algo que en la actualidad no es posible por la proliferación de demasiadas normativas nacionales, a menudo confrontadas entre sí.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las restricciones a la comercialización y el uso de sulfonatos de perfluorooctano (modificación de la Directiva 76/769/CEE del Consejo)»

COM(2005) 618 final — 2005/0244 (COD)

(2006/C 195/03)

El 17 de enero de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de abril de 2006 (ponente: Sr. SEARS).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 126 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La propuesta es consecuencia de un anuncio realizado por el principal fabricante de sulfonatos de perfluorooctano (PFOS) consistente en que dejaría de fabricar y comercializar productos de consumo basados en estos entes. Esta decisión se fundamentó en la determinación de posibles riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Desde entonces, estos riesgos se han cuantificado y se ha confirmado que la decisión era la correcta para el uso final en cuestión. Se ha eliminado el riesgo principal y esta acción está destinada a garantizar que no vuelva a repetirse el problema. Mientras tanto, deben protegerse las necesidades de otros usuarios hasta que estén disponibles materiales o procesos alternativos o hasta que se realicen evaluaciones completas de impacto.

1.2 El CESE apoya la propuesta, con especial referencia a la restricción de la comercialización y el uso de sustancias relacionadas con los PFOS, a las excepciones para los usos finales residuales especificados, y a la necesidad de continuar con la investigación.

1.3 El CESE observa que los usos finales que deben ser objeto de excepción difieren de manera importante en las cantidades utilizadas, en la probabilidad y el alcance de la exposición humana y medioambiental, y en el tiempo necesario para identificar, desarrollar y obtener la aceptación de materiales o procesos adecuados y más seguros. Por lo tanto, el CESE considera que las excepciones deberían ser objeto de revisión por la Comisión caso por caso, con el asesoramiento del Comité científico de los riesgos sanitarios y medioambientales (CCRSM). En las observaciones específicas se señalan los factores que afectan a estas revisiones. El calendario de toda evaluación del riesgo o impacto debería ser coherente con la creciente demanda de evaluación del riesgo de los productos químicos en virtud de REACH. Es indispensable que la Comisión mantenga los recursos internos suficientes para permitirle desempeñar estas obligaciones de manera oportuna e informada.

1.4 El CESE observa que las acciones descritas anteriormente, como reacción a un cambio inesperado de las circunstancias externas, contrastan con el proceso normal de gestión de riesgos, donde las medidas se determinan previa evaluación por las autoridades competentes de los Estados miembros del riesgo de sustancias prioritarias identificadas previamente. No

obstante, este planteamiento es probable que sea, y, en efecto, tiene como objetivo específico serlo, algo más frecuente en el marco de REACH. Unos resultados proporcionados, aceptables y efectivos para los PFOS proporcionarían un modelo para la aplicación futura de REACH.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 La Comisión toma como base para su propuesta la evaluación del riesgo completada por la OCDE en noviembre de 2002 y un informe de evaluación del riesgo elaborado por el Reino Unido que se finalizó en julio de 2005. Estos y otros estudios, sobre todo en los EE.UU., se elaboraron a raíz del anuncio realizado por 3M el 16 de mayo de 2000 de la retirada voluntaria de las sustancias relacionadas con los PFOS de su principal aplicación para proporcionar resistencia frente a la grasa, el aceite y el agua a los productos textiles, alfombras, papel y revestimientos en general.

2.2 La Comisión acepta el Dictamen del CCRSM de 18 de marzo de 2005 donde se señala que, a pesar de las limitaciones de la metodología disponible para ensayar estos entes, la información disponible indica que los PFOS son muy persistentes, muy bioacumulativos y potencialmente tóxicos, y que las medidas destinadas a reducir los riesgos están justificadas para evitar que se vuelvan a utilizar a gran escala.

2.3 La Comisión y el CCRSM también están de acuerdo en que existen aplicaciones donde se emplean en menor volumen para las que aún no se dispone de productos o procesos de sustitución eficaces. Dado que el uso continuado de productos relacionados con los PFOS en estas aplicaciones residuales no parece plantear ningún riesgo adicional para la salud humana o el medio ambiente, deberán preverse excepciones a la restricción general en materia de comercialización y uso. Los usos finales para los que deberán preverse excepciones figuran y se explican en la propuesta.

2.4 Son necesarios trabajos adicionales con arreglo al Programa Marco de Investigación (PERFORCE) sobre las exposiciones, las fuentes y los circuitos, así como sobre los parámetros fisicoquímicos de estas sustancias relacionadas con los PFOS.

2.5 La propuesta tiene como objetivo garantizar un alto nivel de protección de la salud y el medio ambiente. Se protegerá el mercado interior para estos productos. Los costes para los sectores afectados se considera que serán mínimos. Se han efectuado numerosas consultas.

3. Observaciones generales

3.1 Los productos químicos fluorados se desarrollaron a finales de la década de 1940 y se han utilizado en cantidades cada vez mayores para generar líquidos inertes con baja tensión superficial (muy extensibles) o superficies sólidas con propiedades específicas (por lo general, antiadherentes). Un subgrupo de estos productos, los productos relacionados con los PFOS, fueron desarrollados por empresas como 3M para proporcionar resistencia a la grasa, el aceite y el agua a una serie de aplicaciones industriales y de consumo. En el año 2000 se estaban fabricando y comercializando a nivel mundial unas 4 500 toneladas anuales en productos como el acondicionador de alfombras y tejidos Scotchgard™ de 3M. A raíz de la retirada de las sustancias relacionadas con los PFOS, se han reformulado estos productos tomando como base otros compuestos químicos fluorados con propiedades surfactantes similares, pero con un impacto reducido sobre la salud y el medio ambiente.

3.2 Como el nombre («PFOS») sugiere, se trata de productos en los que todos («per») los átomos de hidrógeno de una cadena de ocho átomos de carbono («octano») han sido reemplazados por átomos de flúor («fluoro») y por un grupo SO_3^- («sulfonato») para formar un ente estable con carga negativa («anión»), que, a su vez, puede formar una sal hidrosoluble y cristalina con metales como el litio, el sodio o el potasio, o con otros grupos con carga positiva («cationes») como el NH_4^+ («amoníaco»). «PFOS» no es una 'sustancia' única, sino que se refiere a componentes («entidades» o «partes») de «sustancias» con arreglo a la legislación de la UE sobre «sustancias» y «preparados». Las sustancias relacionadas con los PFOS se fabrican mediante un proceso químico específico denominado «fluoración electroquímica».

3.3 La combinación de propiedades «orgánicas» (basados en el carbono, solubles en aceite) e «inorgánicas» (sal metálica, hidrosoluble) hace que las sustancias relacionadas con los PFOS sean altamente eficaces como agentes activos sobre las superficies («surfactantes») en una gama de aplicaciones especializadas. Estos entes resisten la oxidación (son inertes e incombustibles) o a cualquier otro tipo de descomposición por el entorno (son estables y, por lo tanto, persistentes). Dada su solubilidad tanto en aceite como agua, es probable que sean bioacumulables. Pueden ser o no tóxicos para distintas especies en distintas condiciones de exposición. Sus inusuales propiedades físicas y químicas implican que, como ha señalado el CCRSM, los métodos de ensayo en laboratorio puedan no ser fiables para determinar sus efectos en el medio ambiente en su conjunto.

3.4 Pueden elaborarse polímeros de cadena corta totalmente fluorados con propiedades similares como surfactantes a las de las sustancias relacionadas con los PFOS, pero con un impacto menor o insignificante sobre la salud humana y el medio ambiente, mediante un proceso conocido como «telomerización». Estos productos («telómeros») no son objeto de la presente propuesta.

3.5 De acuerdo con una estimación de la OCDE de 2004, citada posteriormente por el CCRSM, el uso total de sustancias relacionadas con los PFOS en la UE en el año 2000 fue de aproximadamente 500 toneladas, de las que el 98 % se utilizó para el tratamiento de productos textiles, papel o revestimientos. Las emisiones anuales se calculaban en unas 174 toneladas. En 2004, su uso a escala mundial había descendido de manera importante. Las emisiones anuales en la UE se estimaban entonces en el peor de los casos en 10 toneladas, asumiendo 9 toneladas procedentes de aguas residuales no recuperadas utilizadas para el revestimiento con metales. Según datos más recientes procedentes de Alemania, gran parte de estas emisiones también pueden recuperarse.

3.6 El CCRSM señaló también que es sólo en los últimos años cuando las técnicas analíticas han pasado a ser lo suficientemente sofisticadas para detectar y determinar de manera fiable concentraciones de PFOS en muestras medioambientales. Por lo tanto, resulta difícil identificar los cambios debidos a las reducciones citadas. No obstante, el CCRSM pudo llegar a la conclusión de que las emisiones resultantes de los usos actuales para los que se proponen excepciones sólo afectarán a las concentraciones de PFOS a nivel local y afectarán de manera insignificante a la concentración global en el medio ambiente. De manera más específica, el CCRSM llegó a la conclusión de que los riesgos globales para el medio ambiente y el público en general derivados de la continuación de su uso en las industrias fotográfica, de los semiconductores y de la aviación eran insignificantes. Sin embargo, su uso en la industria de los revestimientos era motivo de preocupación y debía limitarse.

3.7 Los riesgos laborales para cada uno de los sectores exigen evaluaciones separadas. No obstante, en el caso de las industrias fotográfica, de los semiconductores y de la aviación, dada la naturaleza de las mismas y los elevados niveles de protección ya establecidos, resulta difícil ver cómo el uso de sustancias relacionadas con los PFOS podría presentar riesgos adicionales en el lugar de trabajo. Sin embargo, el uso en la industria del cromado es, una vez más, motivo de preocupación. En el caso de las espumas antiincendio, deben evaluarse los riesgos para la salud y el medio ambiente de los sustitutos propuestos antes de adoptar ninguna decisión. También deben acordarse canales adecuados para la eliminación de los «stocks» existentes y de los residuos líquidos procedentes de incendios importantes.

3.8 El CESE apoya todo esto y confía en que se incluirán las medidas necesarias en los planes de trabajo de la Comisión.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE apoya las dos restricciones a las sustancias relacionadas con los PFOS definidas en la propuesta, esto es, (1) que no puedan comercializarse o utilizarse como sustancias o componentes de preparados en concentraciones iguales o superiores al 0,1 % en masa, y (2) que no puedan comercializarse en productos o partes de ellos en concentraciones iguales o superiores al 0,1 % en masa.

4.2 El CESE también apoya la excepción prevista en el punto (3) consistente en que los puntos (1) y (2) no se apliquen en los seis casos específicos que figuran en la propuesta y que se examinan en los puntos que figuran a continuación.

4.2.1 Fotolitografía: es, en general, el proceso mediante el cual se modelan los microprocesadores. Los nuevos avances en la fabricación de semiconductores exigen fluidos de procesamiento especializados para permitir que el modelado se realice con altísima fiabilidad, densidad y uniformidad. Las sustancias relacionadas con los PFOS presentan unas propiedades electroquímicas y surfactantes únicas y están consideradas como 'críticas para este cometido' por la industria de los semiconductores. Los fluidos de procesamiento, que no permanecen en los productos terminados, están sujetos a especificaciones y ensayos rigurosos para cada tecnología en cada fábrica de cada fabricante. Utilizados en entornos de fabricación de 'sala blanca' donde ha de eliminarse toda contaminación, no existe ninguna posibilidad de exposición en el lugar de trabajo. Según un balance de masa elaborado en 2002 para esta industria, las emisiones totales fueron inferiores a los 45kg anuales. Los períodos de desarrollo de los productos duran hasta diez años. Pese a la extensa I+D global, no se han identificado sustitutos para estos usos restantes. El canal más probable para la eliminación de las sustancias relacionadas con los PFOS podría ser un nuevo método de fabricación de microprocesadores, que aún no se ha inventado. Si no se previese esta excepción, esta producción no podría realizarse en la UE, aunque podría continuar sin dificultades en el resto del mundo. Habida cuenta de lo expuesto anteriormente, y al no existir nuevos motivos de preocupación, el CESE recomienda que no se establezca ningún límite temporal para suprimir esta excepción.

4.2.2 Recubrimientos aplicados en la industria fotográfica: las sustancias relacionadas con los PFOS se compran en soluciones concentradas, para luego diluirse ampliamente a fin de proporcionar una serie de propiedades esenciales tanto para la salud y la seguridad en el lugar de trabajo como para el control general del rendimiento de los productos en las aplicaciones especializadas de obtención de imágenes fotográficas. Entre estas propiedades deseadas figuran el control de la carga electrostática, el control de la fricción y la adhesión, la repulsión de la suciedad y otras propiedades surfactantes para la obtención de imágenes de alto rendimiento. Las técnicas de producción requieren la aplicación de hasta 18 capas para la obtención de imágenes sobre una base de película en rápido movimiento para obtener una capa uniforme que, por lo general, tiene menos de 0,11 mm de espesor. Los fluidos utilizados han de ser no fotoactivos, pero deben permitir una extensión uniforme y una buena adhesión de las capas posteriores. Las propiedades antiestáticas son indispensables para reducir al mínimo el riesgo de incendio o explosión y las consiguientes lesiones a los trabajadores o daños al equipo de operación. El uso de sustancias relacionadas con los PFOS se ha reducido al menos en un 60 % en los últimos años debido a su sustitución en las aplicaciones menos críticas y al declive general del uso de películas en favor de la fotografía digital por parte de numerosas aplicaciones destinadas a los consumidores, sanitarias e industriales. Los usos restantes representan una contribución anual al medio ambiente inferior a 8kg. Es probable que un mayor auge de la fotografía digital tenga como resultado la disminución continuada de las cantidades necesarias para la fabricación de películas, aunque se espera que siga aumentando, por ejemplo, la demanda de papel fotográfico para la impresión de imágenes digitales. Pese a la amplia investigación desarrollada, no se han identificado sustitutos para estos pocos usos restantes de las sustancias relacionadas con los PFOS. Para completar el proceso serán necesarios nuevos procedimientos, todavía no inventados, cuyo desarrollo, aplicación, ensayo y acreditación llevará como mínimo diez años. Si no se previese esta excepción, la producción no podría realizarse en la UE, aunque podría continuar sin dificultades en el

resto del mundo. Habida cuenta de lo expuesto anteriormente, y al no existir nuevos motivos de preocupación, el CESE recomienda que no se establezca ningún límite temporal para suprimir esta excepción.

4.2.3 Tratamientos antivaho para el cromado: las sustancias relacionadas con los PFOS en soluciones diluidas protegen la salud y la seguridad de los trabajadores que realizan el cromado decorativo y protector de sustratos metálicos o plásticos para la industria del automóvil y otras industrias de consumo. También actúan como reductores de la tensión superficial y como agentes humectantes, en particular en el grabado de plásticos. Se reconoce que el entorno laboral del cromado es duro y potencialmente peligroso, en particular en los procesos que utilizan como base el Cr(VI), reconocido como cancerígeno. Por lo tanto, es fundamental la supresión de vahos y evitar una mayor exposición humana. La situación puede mejorarse con el uso de procesos basados en el Cr(III), pero no están plenamente disponibles. Sólo los surfactantes que tienen como base los PFOS han demostrado hasta ahora ser estables en cualquiera de estas circunstancias. Según estimaciones del CCRSM, el uso anual en Europa en el año 2000 ascendió a unas diez toneladas. Las estimaciones relativas al total anual liberado al medio ambiente difieren de manera importante, en función de los procesos utilizados y el grado de control de los mismos en materia de emisiones, reciclado e incineración de residuos. Una estimación de la industria alemana, que toma como base las mejores prácticas locales, sugiere que el total de las emisiones podría ascender solamente a 500kg anuales si se extrapola a toda Europa. En caso de que se utilicen tecnología y controles de calidad inferior, las emisiones podrían ser mayores. Dado que el cromado es el uso actual más importante de las sustancias relacionadas con los PFOS y que la tecnología está evolucionando y, en cierta medida, ya se dispone de alternativas, parece conveniente fijar un límite temporal para esta propuesta de excepción, y, además, como ha sugerido el CCRSM, deberían realizarse sin demora análisis de exposición laboral y evaluaciones a más largo plazo de los riesgos para el medio ambiente. Esto debería hacerse en colaboración con la industria a fin de garantizar que pueda continuar la fabricación en la UE. No existe ningún incentivo para eliminar una fase crítica de la fabricación del automóvil, ya que se corre el peligro evidente que el resto de la producción pueda seguir los mismos pasos. La eliminación prematura de los tratamientos antivaho relacionados con los PFOS tampoco debería conducir a un mayor riesgo para la salud de los trabajadores. El CESE recomienda que esta excepción se aplique durante un período de cinco años sólo hasta que sea revisada por la Comisión y el CCRSM.

4.2.4 Fluidos hidráulicos para la aviación: son los fluidos utilizados para accionar las superficies de control y otros componentes de los aviones comerciales, militares y de aviación general. Se utilizan, y deben seguir funcionando a diario con arreglo a las normas de operación más estrictas para mantener la seguridad de las aeronaves y los pasajeros, en las condiciones de temperatura y presión más extremas. Este sector es global, y los productos, componentes y sistemas están sujetos a amplios ensayos y certificación por los fabricantes de aeronaves y por los organismos nacionales e internacionales relevantes. El ciclo de aprobación típico de una nueva fórmula puede llevar hasta veinte años. Las sustancias relacionadas con los PFOS se utilizan en pequeñas cantidades (alrededor del 0,1 % en masa) para proporcionar resistencia a la erosión a los componentes mecánicos, válvulas, tubos y orificios. A pesar de que se han realizado amplios ensayos, no se han encontrado

sustitutos ni, hasta ahora, indicios de posibles sustitutos. Se utilizan en sistemas cerrados en condiciones altamente controladas. El CCRSM ha calculado que el total de emisiones al suelo y a las aguas es inferior a los 15kg anuales. Habida cuenta de estas circunstancias, y al no existir nuevos motivos de preocupación, el CESE recomienda que no se fije límite temporal alguno para suprimir esta excepción.

4.2.5 Espumas antiincendio: los surfactantes fluorados se han estado utilizando durante muchos años en las espumas antiincendio con especificaciones de alta calidad. Las sustancias relacionadas con los PFOS han sido sustituidas ampliamente en las nuevas espumas fabricadas para sustituir las existencias utilizadas en la extinción de incendios reales o para facilitar «stocks» a nuevas instalaciones, aeropuertos, refinerías de petróleo y plantas químicas, buques de navegación marítima y depósitos de almacenamiento. No obstante, el impacto sobre la salud y el medio ambiente de estos productos alternativos aún no se ha evaluado por completo. Todas las espumas deben venderse con garantías de 15 a 20 años, ya que, en una situación ideal, nunca llegan a utilizarse. Por lo tanto, siguen existiendo «stocks» importantes de espumas que contienen PFOS y ahora lo importante es la eliminación de los mismos. Los surfactantes deben permitir que las espumas que tienen como base el agua se extiendan rápidamente sobre la superficie de los hidrocarburos en combustión, en vez de hundirse debajo de ellos, a fin de cortar el suministro de oxígeno y evitar la reignición. Tanto los surfactantes como las espumas deben ser estables en condiciones de uso intensas y resistir la oxidación. Las normas de rendimiento para las espumas destinadas a los distintos casos de incendios las establecen los organismos nacionales e internacionales. Se almacenan «stocks» de concentrados al 3 % o al 6 % en almacenes centrales, para su distribución y disolución in situ en caso de producirse un incendio. Pueden ser necesarios grandes volúmenes, y los problemas de eliminación de residuos de los líquidos residuales del incendio pueden ser importantes. Los residuos líquidos resultan contaminados inevitablemente por los productos incendiados, por los subproductos de la incineración de carbono incontrolada a baja temperatura (hidrocarburos poliaromáticos (PAH) y dioxinas) y por los componentes de las espumas. Por ejemplo, el reciente incendio en un depósito de almacenamiento en Buncefield, Reino Unido, ha dejado 20 millones de litros de residuos contaminados. La incineración a alta temperatura es el único planteamiento seguro, pero resulta ineficaz y costoso cuando la mayor parte del material es agua. Las emisiones anuales al medio ambiente son, por lo

tanto, difíciles de determinar, ya que dependen del número, la extensión y las circunstancias de cada incendio, y de manera fundamental de la medida en que pueden retenerse los residuos líquidos mediante barreras de contención. El CCRSM se refirió a una emisión anual en la UE de algo menos de 600kg y señaló que esta cifra podría superar las emisiones reales. El CESE está de acuerdo con el CCRSM en que los «stocks» existentes de espuma que tiene como base los PFOS no deberían incinerarse hasta que se hayan evaluado plenamente las alternativas. El CESE recomienda, por lo tanto, que se realicen lo más rápidamente posible las evaluaciones de impacto y de riesgos necesarias y que las espumas restantes que tienen como base los PFOS se utilicen exclusivamente si resulta indispensable para los resultados y si los residuos líquidos pueden retenerse con barreras de contención. La Comisión debería trabajar con la industria y las autoridades nacionales competentes para garantizar la existencia de canales de eliminación adecuados para los grandes volúmenes de residuos generados. Habida cuenta de las numerosas incertidumbres, el CESE considera que no tiene sentido establecer un límite temporal para eliminar esta excepción, pero que las cuestiones pendientes deben resolverse lo más rápidamente posible.

4.2.6 Otros sistemas controlados y cerrados: esta es, o debería ser, una excepción estándar para la mayoría de las sustancias sujetas a restricciones de comercialización y uso por la UE. Siempre que las materias primas puedan suministrarse de manera segura al sistema, y que los productos y los residuos puedan eliminarse de manera segura, unos sistemas con un nivel de emisiones muy bajo permitirían seguir fabricando los productos intermedios esenciales con un riesgo mínimo para la salud humana o el medio ambiente. En la inspección rutinaria sobre la salud y la seguridad deberían efectuarse análisis de las condiciones de operación en el lugar de trabajo. Al no existir ningún nuevo motivo de preocupación, el CESE recomienda que no se fije una fecha límite para eliminar esta excepción.

4.3 La Comisión seguirá desempeñando un papel clave para garantizar unos resultados satisfactorios en cada uno de los sectores mencionados. Será necesario un programa continuado de investigación, dentro y fuera de los sectores afectados, para desarrollar productos y procesos alternativos. La Directivas que afectan a estos sectores deberían modificarse si es necesario para reflejar los cambios en las prácticas globales actuales o propuestas.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 90/385/CEE y 93/42/CEE del Consejo, y la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y el Consejo en el marco de la revisión de las directivas sobre productos sanitarios»

COM(2005) 681 final — 2005/0263 (COD)

(2006/C 195/04)

El 2 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de abril de 2006 (ponente: Sr. BRAGHIN).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 128 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis del dictamen

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, esperada desde hace tiempo por los Estados miembros y los operadores del sector. El Comité se muestra de acuerdo con los objetivos perseguidos y considera las propuestas fundamentalmente adecuadas. No obstante, tiene a bien formular una serie de sugerencias concretas para favorecer el logro de los objetivos de seguridad jurídica, claridad, simplificación y protección de la salud.

1.2 El CESE desea una mayor claridad para determinar qué autoridad es la competente y responsable de la evaluación global en caso de que los productos sanitarios se combinen con medicamentos, derivados de la sangre y los tejidos humanos. Desea, al mismo tiempo, que se fije el plazo dentro del cual las autoridades competentes han de efectuar la evaluación y se establezca una guía sobre las competencias específicas y las modalidades de dichas evaluaciones.

1.3 El CESE considera conveniente el envío obligatorio de la información relevante sobre el registro, los datos clínicos, los certificados y el control, y sugiere reforzar la base de datos europea que ya está en funcionamiento. Además, insta a que se estudien formas adecuadas en aras de una amplia circulación de la información no confidencial no sólo entre los organismos notificados y las autoridades competentes, sino también entre los operadores del sector.

1.4 El sistema de control de los productos comercializados debería aplicarse explicando mejor el papel y las responsabilidades de los operadores sanitarios y garantizando una difusión adecuada de la información y los resultados de dichas actividades de control.

1.5 El CESE acoge con satisfacción las propuestas relativas a las investigaciones clínicas, que en el caso de los productos sanitarios se refieren a su seguridad y rendimiento. Sugiere algunas modificaciones para que sean aún más claras, en particular en lo que respecta al momento en que comienza la investigación clínica, una vez obtenida la autorización del comité de ética competente, en función de la clasificación de los productos.

1.6 El CESE no está de acuerdo con la renuncia a abordar el tema del «reprocesamiento»: dicha práctica, consistente en la

reutilización de productos médicos concebidos y producidos para un único uso, representa en realidad un peligro para la salud del paciente. Insta, por lo tanto, a que al menos se establezca la norma de que el organismo que realiza una intervención destinada a reutilizar un producto médico presente un conjunto de datos sobre el tipo de intervención efectuada y ofrezca garantías de calidad y seguridad equivalentes a las del producto originario, informando al respecto a usuarios y pacientes.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 La aplicación de la Directiva 90/385/CEE ⁽¹⁾ sobre los productos sanitarios implantables activos y de la Directiva 93/42/CEE ⁽²⁾ relativa a los productos sanitarios ha sido en general positiva, aunque aún hagan falta modificaciones legislativas con vistas a mejorar la aplicación, clarificando algunos requisitos vigentes y aportando una base jurídica a las iniciativas previstas.

2.2 La Directiva 93/42/CEE estipula que la Comisión ha de presentar al Consejo, antes de que transcurran cinco años desde la fecha de su entrada en vigor, un informe sobre determinados aspectos del funcionamiento de la Directiva. Sobre la base de este proceso de revisión, en junio de 2002 se publicó un informe relativo al funcionamiento de las Directivas sobre productos sanitarios. La Comisión presentó las conclusiones de dicho informe en su Comunicación COM(2003) 386 final ⁽³⁾, que tuvo una buena acogida por el Consejo en sus Conclusiones de diciembre de 2003, así como por el Parlamento.

2.3 Dicha comunicación define los principales ámbitos en los que deberían introducirse mejoras:

- la evaluación de la conformidad, en particular en materia de examen del diseño por parte de los organismos notificados ⁽⁴⁾;
- la suficiencia y la adecuación de los datos clínicos para todas las clases de productos;

⁽¹⁾ DO L 189 de 20.7.1990.

⁽²⁾ DO L 169 de 12.7.1993, modificada en último lugar por el Reglamento (CE) 1882/2003, publicado en DO L 284 de 31.10.2003.

⁽³⁾ COM(2003) 386 final publicada en DO C 96 de 21.4.2004.

⁽⁴⁾ Los «organismos notificados» son las autoridades a las que los fabricantes deben presentar la documentación para obtener, en los casos previstos, el certificado de conformidad, tal como exigen las directivas, o para su comercialización. Puede haber más de un organismo de este tipo por Estado miembro y están especializados de forma muy diversa.

- el control de los productos comercializados, en particular para mejorar la coordinación de las actividades;
- los organismos notificados, en relación con su capacidad para realizar las tareas que se les asignan, las diferencias de interpretación entre ellos y la falta de transparencia en la ejecución y el control de sus actividades;
- el aumento de la transparencia ante los ciudadanos por lo que se refiere a la valoración de los productos.

La Comisión realizó una consulta, iniciada en 2003, a través principalmente del Grupo de expertos en productos sanitarios de los servicios de la Comisión, que vino seguida de una consulta pública en Internet ⁽⁵⁾.

2.4 Dado que el objetivo de la propuesta es clarificar la normativa, más que modificarla, ni se prevé un impacto financiero importante ni se han detectado efectos en el medio ambiente. Con la propuesta la Comisión pretende lograr:

- una mayor claridad a fin de garantizar un elevado nivel de protección de la salud pública;
- una mayor transparencia y certidumbre por parte de todos los agentes del mercado y de la sociedad en general;
- la mejora del marco normativo para fomentar un rápido progreso técnico con el fin de beneficiar a los ciudadanos en unas condiciones más claras que garanticen la seguridad y una mayor confianza.

2.5 El fundamento jurídico de la propuesta es el artículo 95 del Tratado CE (antiguo artículo 100 A), en el que se basa la Directiva 93/42/CEE. Para cumplir el objetivo de eliminar los obstáculos técnicos al comercio y aclarar las disposiciones en vigor de las Directivas 93/42/CEE y 90/385/CEE, es necesario y conveniente armonizar las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas de los Estados miembros sobre algunos aspectos relativos a la comercialización o disposición de los productos sanitarios.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, esperada desde hace tiempo por los Estados miembros y los operadores del sector. Los objetivos que se persiguen son plenamente compartidos por el Comité y las propuestas concretas parecen adecuarse al fin de armonizar mejor, mediante normas más claras y simplificadas, un sector tan complejo y diversificado, sin perjuicio de las observaciones expuestas a continuación.

3.2 Los productos sanitarios constituyen un sector de importancia cada vez mayor en el ámbito de la sanidad y con un gran impacto tanto en la salud como en el gasto sanitario

público. Las disposiciones de las citadas directivas se refieren a más de 10 000 tipos de productos, que van de los más simples (como por ejemplo las gasas, las jeringuillas o las lentes) a los extremadamente complejos (como son los productos implantables que protegen la vida y los equipos para el diagnóstico por imagen).

3.3 El sector representa una actividad de alto perfil tecnológico, debido a que los ciudadanos y las autoridades sanitarias demandan productos cada vez más sofisticados y seguros. Además, también tiene un gran peso económico: el mercado europeo es el segundo por detrás del estadounidense, tiene un volumen de negocios de alrededor de 55 000 millones de euros, incluye a más de 8 000 empresas y da trabajo a casi 450 000 personas.

3.4 Conviene subrayar que un considerable y creciente número de productos se importan a la UE, por lo que un marco jurídico más claro y eficaz, así como una colaboración más abierta entre las autoridades competentes, pueden impulsar el sector y minimizar el riesgo de pérdida de cuotas de mercado y de empleo.

3.5 La estimación de la Comisión de que los efectos económicos no serán importantes desde el punto de vista macroeconómico puede ser cierta, pero el conjunto de las investigaciones adicionales realizadas podría generar un aumento de costes que afectaría a algunos procesos o líneas de productos.

3.6 Certidumbre jurídica

3.6.1 La propuesta define las modificaciones que hay que introducir en las directivas mencionadas, aclara algunas modalidades de aplicación de otras directivas o reglamentos para los casos en los que no está del todo claro qué norma es de aplicación (productos que incorporan un medicamento ⁽⁶⁾, una sustancia derivada de la sangre humana ⁽⁷⁾ o un producto de la ingeniería tisular ⁽⁸⁾), y especifica que los productos sanitarios para diagnóstico in vitro ⁽⁹⁾ no entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva sobre los biocidas ⁽¹⁰⁾, que, por consiguiente, deberá modificarse.

3.6.2 El CESE está de acuerdo con el principio de que se apliquen las Directivas sobre los productos médicos si éstos contienen «con acción accesoría» medicamentos, sustancias derivadas de la sangre o productos derivados de la ingeniería tisular. Por otra parte, se pregunta por qué en el articulado no se habla de forma explícita de los productos obtenidos a partir de tejidos de origen animal, citados en algunos anexos. No obstante, teme que la definición de «acción accesoría» pueda dar lugar a nuevas interpretaciones divergentes entre Estados miembros y entre organismos notificados, por lo cual pide que dicho concepto se defina con mayor precisión.

⁽⁶⁾ Regulados por la Directiva 2001/83/CE (DO L 311 de 28.11.2001), modificada en último lugar por la Directiva 2004/27/CE (DO L 136 de 30.4.2004).

⁽⁷⁾ Regulados por la Directiva 2002/98/CE de 23.1.2003.

⁽⁸⁾ Se hace referencia al Reglamento 726/2004 y a la propuesta actualmente objeto de debate relativa a medicamentos de terapia avanzada, sobre los que el CESE está elaborando un dictamen.

⁽⁹⁾ Directiva 98/79/CE.

⁽¹⁰⁾ Directiva 98/8/CE (DO L 123 de 24.4.1998), modificada en último lugar por el Reglamento (CE) 1882/2003.

⁽⁵⁾ Dicha consulta se llevó a cabo del 11.5.2005 al 25.6.2005.

3.6.3 Sería útil que se aclarara qué autoridad es competente y responsable de la evaluación global en caso de combinación de productos con medicamentos, derivados de la sangre o tejidos humanos: en tales casos, los organismos notificados pueden recurrir a las autoridades nacionales o comunitarias – como la Agencia Europea de Medicamentos (EMA)–, las cuales no siempre están habilitadas para evaluar los productos sanitarios como tales y funcionan aplicando procedimientos concebidos para un tipo diferente de productos, a menudo con plazos excesivamente largos.

3.6.3.1 El CESE desea que se definan los plazos durante los que dichas evaluaciones deben efectuarse, dada la rapidez de la innovación y de la obsolescencia de los productos en el sector. Además, aboga por que las autoridades competentes, en colaboración con las autoridades responsables de los productos, preparen una guía sobre las competencias específicas y sobre las modalidades de evaluación. Basándose en la experiencia obtenida por los fabricantes a lo largo de los años, recomienda por último que los organismos notificados puedan recurrir a un dictamen científico de cualquier autoridad competente reconocida y no solamente de la EMA.

3.6.4 Gran parte de los productos obtenidos a través de la ingeniería de tejidos humanos, por su naturaleza, mecanismo de acción y técnicas de fabricación, se asemejan más a productos sanitarios que a fármacos. A fin de evitar posibles lagunas legislativas, el CESE considera oportuno que dichos productos entren dentro del ámbito de aplicación de la presente propuesta, con excepción de los que actúan sobre el cuerpo humano con un mecanismo de acción fundamentalmente farmacológico, metabólico o inmunológico.

3.6.5 El CESE no está de acuerdo con la actual aplicación de dos directivas –la Directiva sobre los productos sanitarios y la Directiva sobre los equipos de protección individual–, ya que establecen diferentes requisitos aunque persigan el mismo objetivo de protección del usuario. Esta situación puede constituir una complicación desde el punto de vista operativo, así como un agravio que no se puede justificar con las ventajas en seguridad.

3.6.6 El CESE apoya el nuevo procedimiento de comitología añadido al artículo 13 con vistas a favorecer las decisiones vinculantes y rápidas sobre cuestiones relativas a la clasificación errónea o ausente de un producto. Considera, sin embargo, que para obtener un resultado óptimo habrá que mejorar el flujo de información entre las autoridades competentes y garantizar una gestión eficaz de los datos a través de la base de datos europea.

3.7 Información y transparencia

3.7.1 El CESE considera que hacen falta disposiciones más claras y de mayor alcance sobre la recopilación y puesta a disposición de la información y sobre la coordinación y la comunicación en las actividades de control.

3.7.2 Considera que la propuesta presenta lagunas en cuanto a la capacidad de los organismos notificados para asumir las funciones que se les han asignado, carencia ya señalada en la Comunicación de 2003 ⁽¹⁾. Las nuevas fronteras terapéuticas, así como la creciente complejidad y sofisticación de los productos, requieren competencias científicas y técnicas que no siempre pueden garantizarse a nivel nacional. Sería conveniente establecer un plan europeo o, al menos, una coordinación para garantizar la especialización de las competencias de algunos organismos notificados en ciertos tipos de productos especialmente complejos y sofisticados.

3.7.3 El CESE coincide en la necesidad de que cada fabricante extracomunitario establezca un representante en un Estado miembro de la UE para actuar por su cuenta y responder ante las autoridades en lo que se refiere a las obligaciones que se derivan de esta Directiva. Sin embargo, encuentra lagunas o incongruencias en el texto, que debe clarificarse (véase punto 3.3). En principio, el CESE aboga por un sistema flexible que dé verdadera libertad de opción a las empresas.

3.7.4 El CESE considera que toda información relativa al registro, los datos clínicos, los certificados y el control (entre los que se incluyen, por tanto, los sucesos y los efectos indeseados graves) se transmita obligatoriamente, y no sólo de forma voluntaria, a la base de datos europea EUDAMED. Esta base ya está en funcionamiento, aunque en ámbitos limitados: es conveniente que sus funciones se redefinan cuanto antes, en particular en lo que se refiere a la difusión de información no confidencial por parte de los operadores interesados, y que se le dote de estructuras y recursos adecuados.

3.7.4.1 Convendría que se proveyera a las partes directamente interesadas de un conjunto adecuado de información no confidencial, aunque sea de forma sintética, y de información sobre la seguridad y la calidad de los productos, así como sobre su control una vez comercializados: también debería ponerse a disposición de las asociaciones de operadores sanitarios a fin de garantizar un uso más racional y seguro de los productos.

3.7.4.2 El CESE recomienda, además, que se prepare una guía, en colaboración con las partes interesadas, para que los operadores responsables puedan elaborar y presentar un resumen de las características del producto. Dicho documento y la información recopilada y verificada en materia de control deberían ponerse a disposición de los organismos notificados y de las autoridades competentes. Por otro lado, se deberían estudiar formas adecuadas para su mayor difusión.

3.7.5 Se prevé que las instrucciones para su uso puedan suministrarse también mediante un instrumento diferente de la página ilustrativa, lo que va en contra de las exigencias de los operadores por la gran variedad de tipos de productos sanitarios. Deberían estudiarse las posibilidades de recurso a instrumentos electrónicos (como, por ejemplo, CD-ROM e Internet) mediante un procedimiento más simple y flexible que el actualmente previsto, que no requiera la mayoría cualificada de los Estados miembros.

⁽¹⁾ Se hace referencia a la Comunicación COM(2003) 386 final de 2.7.2003, cit.

3.7.6 El CESE insta a que en la Directiva se mencionen expresamente los documentos de orientación interpretativos elaborados por grupos de trabajo ad hoc y publicados por la Comisión (documentos MedDev), previendo modalidades simplificadas para su aprobación, de modo que se reduzcan los problemas de interpretación y se favorezca una mayor armonización en las prácticas de los fabricantes y de los organismos notificados.

3.8 Seguridad

3.8.1 El sistema de control tras la comercialización está bien definido en la propuesta por lo que se refiere al fabricante, pero no se explicita el papel y la responsabilidad de los operadores sanitarios. Por otro lado, el proceso de difusión de la información y de los resultados de tales mecanismos de control todavía no resulta satisfactorio. El sistema está aún demasiado influido por la dimensión nacional, y convendría que adquiriera una envergadura europea.

3.8.2 El CESE acoge con satisfacción las modificaciones del anexo X relativas a los datos clínicos, que en el caso de los productos sanitarios se refieren a su seguridad y rendimiento. Además, sugiere que se esclarezca aún más el artículo en lo referente al momento en que se inicia la investigación clínica, una vez obtenida la autorización del comité de ética competente, en función de la clasificación de los productos.

3.8.3 El CESE no está de acuerdo en excluir el «reprocesamiento» del texto propuesto: dicha práctica de reutilización de los productos sanitarios concebidos y fabricados para un único uso, ya prohibida en algunos Estados miembros, no ofrece garantías suficientes de seguridad para el paciente, ya que no se efectúan todas las pruebas de fiabilidad y seguridad que permiten la autorización de un producto de uso único.

3.8.3.1 El CESE considera que dicha práctica, aplicada frecuentemente en hospitales de varios Estados miembros, debería prohibirse al resultar peligrosa para la salud del paciente y complicar la definición de las responsabilidades. La esterilización no garantiza una absoluta inocuidad, entre otras cosas porque puede producirse una modificación de las características estructurales de los materiales empleados.

3.8.3.2 El CESE es consciente de que dichas prácticas entran dentro de la competencia nacional; sin embargo, considera necesario intervenir a nivel comunitario, aunque sólo sea porque la libre circulación de personas y el reciente reconocimiento de las posibilidades de recibir asistencia en otro Estado miembro imponen comportamientos universalmente aceptados. De forma transitoria se podría al menos establecer el principio de que la autoridad que realiza el reprocesamiento presente un

conjunto de datos coherentes con la clasificación de los productos sanitarios y el tipo de intervención efectuada, con el fin de aportar garantías de calidad y seguridad equivalentes a las del producto originario, informando claramente de ello a los usuarios y pacientes.

3.8.4 El CESE está completamente de acuerdo con las aclaraciones propuestas sobre la evaluación de la conformidad y con la obligación de presentar los documentos de diseño del producto sanitario, con arreglo a la clasificación del propio producto y a la novedad terapéutica que suponga. Coincide en la necesidad de que el fabricante controle adecuadamente a las terceras partes a las que recurra para el diseño y la fabricación.

4. Observaciones sobre artículos específicos

4.1 Claridad del ámbito de aplicación

4.1.1 El CESE considera que el principio de simplificación y la seguridad jurídica no son coherentes con el principio de que se apliquen al mismo tiempo dos directivas para un único producto, como se prevé ahora para los productos sanitarios y los productos de protección personal. Desea, por tanto, que se reestablezca el texto original del artículo 1.6 de la Directiva 93/42/CEE.

4.1.2 En líneas generales, el CESE recomienda que, en caso de que un producto sanitario pueda adecuarse a la definición de otras directivas (medicamentos, cosméticos, etc.), se especifique, cuando resulte oportuno, que los organismos y las autoridades competentes de evaluar la directiva aplicable deben tomar en consideración el principal propósito perseguido y el mecanismo de acción pertinente.

4.1.3 Con el fin de evitar cualquier inseguridad jurídica, el CESE considera necesario modificar la actual versión del punto 7.4 del anexo I. En particular, debe aclararse que, siempre que un producto sanitario contenga una sustancia que pueda definirse independientemente como un medicamento, deberá aplicarse la parte específica de la legislación farmacéutica referente a la seguridad y a la calidad de la sustancia en cuestión y no la legislación farmacéutica en general.

4.1.4 El CESE teme que para los productos sanitarios que incorporen un producto de la ingeniería tisular, lo dispuesto en el nuevo apartado 4 *ter* no resuelva las dificultades de interpretación. Por consiguiente, desea que la definición de tales productos se explicita en el artículo 1, de conformidad con la Directiva vigente y, en particular, con el Reglamento sobre medicamentos de terapia avanzada⁽¹²⁾, que actualmente es objeto de debate.

⁽¹²⁾ COM(2005) 567 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medicamentos de terapia avanzada, y por el que se modifica la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) nº 726/2004.

4.2 Información y bases de datos europea

4.2.1 El CESE pide que las diversas autoridades y organismos competentes, así como los fabricantes y representantes, transfieran obligatoriamente a la base de datos europea EUDAMED los datos relevantes, incluidos los de tipo clínico y la indicación de efectos no deseados graves e imprevistos. A fin de que dicha recopilación de datos resulte eficaz, es necesario que se redefinan las funciones de este organismo y se elabore un programa de aplicación que garantice la eficacia del funcionamiento gracias a una estructura y recursos adecuados.

4.2.2 Con el fin de asegurar la exhaustividad de los datos recopilados y una mayor difusión de la información pertinente y no confidencial, el CESE estima que hay que modificar una serie de puntos de la propuesta, entre los que se encuentran los siguientes:

- el considerando (7): para que exista la obligación de centralizar los datos referentes a las investigaciones clínicas;
- Directiva 90/385/CEE: los artículos 10 bis, para que sea obligatoria la transmisión de la información sobre los fabricantes y los representantes, 10 *ter*, sobre los datos reglamentarios, y 11.5, por lo que se refiere a los certificados expedidos;
- Directiva 93/42/CEE: el artículo 16.5 en lo que respecta a los certificados expedidos.

4.2.3 El CESE desea asimismo que se modifique el texto actual del artículo 20.3 a fin de que se confirme el principio de que la información no confidencial debe ponerse a disposición de los usuarios de forma sintética, tarea en la que deberán participar tanto los fabricantes y representantes como los organismos y autoridades pertinentes.

4.3 Representante

4.3.1 El CESE observa una determinación no unívoca de la figura del representante de un fabricante sin sede en la Comunidad: mientras que en el considerando 14 se habla de un único representante para todas las clases de productos, en los artículos 10 bis.3 y 14.2 se hace referencia a los productos sin especificar si se trata de «todos» o sólo de algunas categorías.

4.3.2 El CESE, dada la heterogénea gama de productos sanitarios que un fabricante podría comercializar, aboga por una mayor flexibilidad en este sentido, de modo que para cada tipo de producto, y no necesariamente para toda la gama de producción, se designe a un único representante (aclarando en las diferentes versiones lingüísticas que jurídicamente se hace referencia a personas físicas y a personas jurídicas).

4.4 Investigaciones clínicas

4.4.1 Es conveniente que las disposiciones relativas a la información de las autoridades competentes para facilitar la supervisión y la gestión de los datos de las investigaciones clínicas se incluyan en el punto 2) del artículo 2, especificando que el fabricante o su representante deben informar a las autoridades de todos los Estados miembros en los que se efectúan dichas investigaciones sobre la suspensión, interrupción o fin de las investigaciones, con las explicaciones y justificaciones oportunas.

4.4.2 El CESE considera positiva la nueva versión de los apartados 2 y 3 del artículo 15. Se pregunta si, por el contrario, no sería conveniente modificar el apartado 3, señalando que para los productos de clase I las investigaciones clínicas pueden iniciarse nada más haberse recibido el dictamen favorable sobre el plan de evaluación clínica del comité de ética competente.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las franquicias aplicables a la importación de mercancías objeto de pequeños envíos sin carácter comercial provenientes de países terceros»

COM(2006) 12 final — 2006/0007 (CNS)

(2006/C 195/05)

El 14 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de abril de 2006 (ponente: Sr. DANUSEVIČS).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. El objeto de la propuesta sometida a examen es proceder a la codificación de la Directiva 78/1035/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a las franquicias aplicables a la importación de mercancías objeto de pequeños envíos sin carácter comercial provenientes de países terceros. La nueva Directiva sustituirá a las que son objeto de la operación de codificación. La propuesta *respeto en su totalidad el contenido* de los textos codificados y se limita a reagruparlos realizando en ellos *únicamente las modificaciones formales* que la propia operación de codificación requiere.

2. El Comité suscribe plenamente la codificación general de las disposiciones comunitarias emprendida por la Comisión con arreglo a la decisión adoptada el 1 de abril de 1987 y confirmada en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo. En consecuencia, emite un dictamen favorable sobre la propuesta de Directiva, como ya hizo en ocasiones anteriores con respecto a iniciativas análogas.

3. El Comité toma nota de que, con arreglo al acuerdo interinstitucional de 20 de diciembre de 1994 celebrado entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, *ninguna modificación sustantiva* puede ser introducida en los actos objeto de codificación, condición garantizada por la Comisión en la propuesta de Directiva que se examina.

4. El papel consultivo del Comité Económico y Social Europeo y su actitud responsable implican que, antes de aprobar el documento, el Comité compruebe las modificaciones introducidas, cosa que ha hecho el ponente sin haber tenido motivos para emitir reservas ni formular observaciones particulares.

5. El Comité suscribe la propuesta de codificación, que se inscribe en el marco del proceso de simplificación y clarificación del Derecho europeo.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta revisada de Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera»

COM(2005) 319 final — 2000/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

El 30 de septiembre de 2005, de conformidad con los artículos 71 y 89 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de mayo de 2006 (ponente: Sr. BUFFETAUT, coponente: Sr. OTT).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 18 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 63 votos a favor, 1 voto en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1 El Comité Económico y Social Europeo considera que la propuesta de Reglamento sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera presentada por la Comisión supone una mejora con respecto a las versiones anteriores en lo que se refiere a la posibilidad de adjudicación directa.

2 No obstante, para lograr el objetivo de seguridad jurídica deseado por las autoridades organizadoras y por los operadores, deberían aclararse todavía algunos aspectos:

- aplicación concreta de la limitación geográfica de la actividad de transporte público y de las cláusulas específicas destinadas a evitar distorsiones de la competencia en caso de adjudicación directa a un operador local en administración interna,
- excepción con respecto a los principios generales en caso de adjudicación directa para el transporte por ferrocarril que parece escasamente justificada desde el punto de vista jurídico y merecería por lo menos regularse mejor,
- volver al espíritu de la propuesta de Reglamento de febrero de 2002 ⁽¹⁾ en lo que se refiere a la calidad del servicio y al respeto de las legislaciones sociales, sin poner en tela de juicio el principio de subsidiariedad,
- precisión en lo que se refiere al régimen de reciprocidad durante el período transitorio,
- posibilidad de prorrogar la duración de los contratos, con carácter excepcional, más allá de los límites previstos cuando los costes de las inversiones y la duración de la amortización así lo requieran,
- definición más clara del transporte regional o de largo recorrido,
- aplicación del Reglamento a todos los contratos en materia de transporte público que contengan obligaciones de servicio público (OSP) u otorguen un derecho exclusivo,

— confirmación de la primacía del Reglamento sobre el Derecho de contratación pública cuando el operador soporte un riesgo.

3 En este contexto, el Comité apoya expresamente la obligación de contractualización, así como el equilibrio entre las posibilidades de licitación y de adjudicación directa, a fin de fomentar la transparencia necesaria y la mejora de la calidad de los servicios en el marco de un sistema competitivo.

4 Desea que las disposiciones del Reglamento se apliquen a todos los contratos de servicio público de transporte.

5 En el marco de un equilibrio entre la licitación y la adjudicación directa a un operador interno, avec réciprocity concurrentielle strictement encadrée el Comité se declara favorable a la limitación geográfica de la actividad para evitar toda distorsión de la competencia, y salvaguardar así la libre elección de los entes locales y la equidad en una competencia regulada.

6 Desea que, en caso de adjudicación directa a un operador interno, se mantenga un margen de flexibilidad, aunque claramente definido y regulado en aquellos casos en que para la unificación de las redes y la integración de los servicios de transporte sea indispensable que éstos últimos puedan prolongarse a los territorios limítrofes o adyacentes de entes competentes distintos de aquel que haya adjudicado el contrato de servicio público de transporte.

7 Considera que están justificadas las excepciones previstas para los contratos de menor cuantía y para mantener la continuidad del servicio.

8 Se pregunta por la conveniencia de la adjudicación directa de los contratos de servicio público de transporte en el sector del ferrocarril tanto a los operadores tradicionales como a nuevos operadores, sin que se prevea ninguna regulación precisa ni normas que garanticen una competencia justa, como se prevé para los operadores internos, lo cual constituye una fuente de inseguridad jurídica y de distorsiones de la competencia.

⁽¹⁾ COM(2000) 7 final — 2000/0212 modificado por el COM(2002) 107 final.

9 Considera que los principios de transparencia, igualdad de trato, calidad y eficacia de los transportes públicos por ferrocarril sólo pueden garantizarse mejor si se les aplican las mismas normas que a los transportes locales por carretera.

10 Pide que se retome el espíritu de la propuesta de Reglamento de 2002 en lo que se refiere a la calidad del servicio y al respeto de las legislaciones sociales vigentes en los Estados miembros.

11 Con estas reservas, el CESE desea la rápida adopción del Reglamento, que es necesario para garantizar la seguridad jurídica del sector.

2. Introducción

1 La Comisión Europea ha publicado una propuesta revisada de Reglamento sobre las obligaciones de servicio público que incumben a los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Se trata en este caso de la tercera versión de dicha propuesta.

2 El CESE se complace por el trabajo realizado por la Comisión, que permite relanzar un debate que estuvo bloqueado hasta entonces en el seno de las instituciones comunitarias.

3 Con su Propuesta revisada, la Comisión pretende conciliar los distintos puntos de vista expresados en los debates anteriores a la luz de la evolución reciente de la jurisprudencia, en particular la sentencia *Altmark-Trans*, y eliminar toda incertidumbre en cuanto a la aplicación del principio de subsidiariedad y a la salvaguarda de la libertad de administración de que gozan las autoridades públicas.

4 Es muy diferente de la versión anterior y su redacción es más sencilla. No obstante, para no prolongar el procedimiento legislativo, el Parlamento decidió considerar que se trataba del mismo texto revisado y examinarlo en segunda lectura. Por lo tanto, la propuesta se encuentra en el Consejo de Ministros, que acaba de iniciar su examen y ha decidido estudiar su correlación con el tercer paquete ferroviario, en particular en lo que se refiere a la apertura del tráfico internacional y la posibilidad de cabotaje ⁽²⁾.

5 La Comisión considera que el marco legislativo actual, que data de 1969, está superado y que la eficacia y la calidad de los transportes deben mejorarse para mantener, e incluso aumentar, su cuota de mercado. Desea «regular la competencia, incluso en las regiones y las ciudades, con el fin de garantizar la transparencia en la adjudicación y las condiciones de ejecución de los contratos de servicio público». A este respecto, en su dictamen de 2001 sobre la anterior propuesta de Reglamento, el CESE acogía con satisfacción «la intención de la Comisión de realizar una organización del mercado del transporte público ⁽³⁾ en el sentido de una competencia controlada, y no de una total apertura a la competencia» ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Conviene señalar que la actual propuesta ya no se refiere a la navegación fluvial, que queda así regulada por el artículo 73 del Tratado

⁽³⁾ COM(2005) 319 final apartado 2.

⁽⁴⁾ DO C 221 de 7 de agosto de 2001 (apartado 2.2).

6 También observaba con satisfacción que «a partir de ahora, la igualdad de oportunidades y la competencia entre cualquier tipo de empresa, con independencia de su naturaleza, se desarrollarán a través de la transparencia jurídica y contable» ⁽⁵⁾.

7 Ahora, cuando la propuesta de Reglamento aún ha de debatirse en segunda lectura en el Parlamento Europeo, el CESE reitera plenamente su deseo de transparencia, de igualdad de oportunidades y de competencia regulada en los procedimientos de gestión de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, respetando el principio de neutralidad del artículo 295 del Tratado.

8 En este contexto, las contribuciones recientes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas han proporcionado elementos de juicio, en particular las sentencias *Altmark - Trans* y *Ville de Stadt Halle*. En el marco del ejercicio de su derecho de iniciativa, la Comisión no está obligada por la doctrina jurisprudencial, ya que el sistema jurídico de la Unión Europea se fundamenta sobre todo en la legislación escrita, y no en las decisiones judiciales. En la práctica, la propuesta de Reglamento retoma los principios de los tres primeros criterios establecidos por la sentencia *Altmark - Trans* en el artículo 4. En lo que se refiere al cuarto criterio, pueden encontrarse algunos elementos en el punto 7 del anexo.

9 Cabe señalar que la sentencia *Altmark - Trans* definía criterios para garantizar que la compensación de las obligaciones de servicio público no pueda calificarse como ayudas de Estado desde el punto de vista jurídico. La propuesta de Reglamento tiene un alcance más amplio y aborda puntos no resueltos por la jurisprudencia, en particular la cuestión de la compatibilidad con las normas de la competencia de las compensaciones calificadas como ayudas de Estado desde el punto de vista jurídico y la atribución de derechos exclusivos. Conviene señalar que en 1969 no existía el mercado de los transportes y que, por lo tanto, no se planteaba la cuestión de los derechos exclusivos.

3. Observaciones generales

1 El Comité se felicita por la iniciativa de la Comisión, aunque quiere plantear algunas cuestiones jurídicas que merecen debatirse, y señala la importancia de que el nuevo Reglamento garantice realmente la seguridad jurídica tan esperada por todo el sector, para poder ser adoptado rápidamente y luego aplicado.A).

2 El Comité se felicita por los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para lograr que se adopte un nuevo equilibrio en los transportes locales, que respete la libre administración de los entes locales y que pueda satisfacer a todas las partes interesadas.

3 Se congratula de que los entes públicos locales puedan optar por someter a licitación sus servicios de transporte, o por prestar estos servicios ellos mismos o a través de un operador interno con la condición de que se satisfagan criterios precisos a fin de evitar toda distorsión de la competencia.

⁽⁵⁾ *ibid.* apartado 2.4.

4 El Comité reitera su apoyo al principio de la competencia regulada -en vez de una competencia pura- que figura en esta nueva propuesta de Reglamento (artículos 3 y 5, apartado. 3). Este principio le parece, efectivamente, el mejor para conciliar las necesidades de servicio público con la necesidad de fijar un marco armonizado y seguro de normas de adjudicación de contratos, puesto que concilia las necesidades de servicio público y las derivadas de la dimensión empresarial del sector (con independencia del estatuto de las empresas).

5 Considera que un sistema competitivo que ofrezca la generalización de la contractualización, así como la libre elección entre el recurso a la licitación y la posibilidad de una adjudicación directa, garantizan la mejora de la calidad y una mayor eficacia de los transportes públicos. En efecto, las autoridades organizadoras deberán definir claramente y por anticipado las obligaciones de servicio público y los territorios afectados, así como las reglas de cálculo de las compensaciones, las modalidades de distribución de los costes y de los ingresos y garantizar una publicidad previa suficiente al respecto.

6 Los operadores, por su parte, conocerán claramente el marco y las obligaciones de su actividad.

7 Además, está previsto que cada autoridad competente publique una vez al año un informe detallado sobre las obligaciones de servicio público de su competencia, los operadores seleccionados, y las compensaciones y los derechos exclusivos otorgados en contrapartida (artículo 7). Así, los ciudadanos podrán conocer las condiciones exactas de explotación de los servicios de transporte y, por lo tanto, podrán controlar la calidad y el coste de los servicios que se les proponen. No obstante, será conveniente velar por que el informe previsto no incremente de manera indebida las cargas administrativas impuestas a los entes ni, de rebote, las impuestas a los operadores. El exceso de burocracia va de hecho en detrimento de una buena información.

4. Observaciones específicas

4.1 El Reglamento y el Derecho de contratación pública

4.1.1 Se ha planteado la cuestión de la prevalencia de un Derecho sobre el otro, ya que existe una dualidad jurídica que puede aplicarse al sector.

4.1.2 En la primera lectura efectuada en 2001, el Parlamento Europeo había aprobado una enmienda en la que se pedía que el futuro Reglamento prevaleciese sobre el Derecho de contratación pública, a fin de crear un marco jurídico claro y coherente. La solución propuesta por la Comisión fundamenta el criterio de aplicación del Derecho en la opción escogida por el ente público organizador de façon claire:

— si existe obligación de servicio público y el operador asume una parte de los riesgos, se aplicará el Reglamento;

— si existe una mera «contratación pública», será la Directiva sobre contratación pública la que se aplique en lo que se refiere al procedimiento de licitación para los contratos.

4.1.3 Sobre este punto, el CESE considera que las disposiciones del Reglamento son aplicables a la totalidad de los contratos de servicio público de transporte, respetando los principios de transparencia e igualdad de trato. Esta solución sería con diferencia la más sencilla y la más clara y no pondría en tela de juicio la libertad contractual de las autoridades competentes.

4.2 Posibilidad de adjudicación directa

4.2.1 Al contrario que sus dos versiones anteriores, la propuesta incluye por vez primera la posibilidad de adjudicar directamente un contrato de transporte público a un operador interno sin licitación previa (artículo 5, apartado 2). Esta novedad responde al deseo manifestado en debates anteriores de preservar la libertad de organización de los entes locales.

4.2.2 Esta posibilidad está sujeta a varias condiciones:

— Los servicios objeto de concesión deberán ser locales.

— El operador interno no podrá participar en licitaciones organizadas fuera del territorio de la autoridad competente y sólo podrá ejercer sus actividades en el interior de este territorio. Se sigue la línea del deseo de reciprocidad de la competencia que el Parlamento había expresado en primera lectura: principe dit du «cantonement» qu'avait accepté (enmienda nº 61), conforme a los principios del Tratado europeo. Esta disposición es a la vez lógica y justa, puesto que resultaría chocante que un operador local controlado por un ente público que disfruta de protección contra la competencia en su territorio pueda competir con otros operadores en territorios abiertos a la competencia.

— La adjudicación directa sólo podrá efectuarse en favor de un operador interno sobre el que la autoridad competente ejerza un control completo y análogo al que ejerce sobre sus propios servicios. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (sentencia Teckal de 18.11.1999 et, sentencia Ville de Stadt Halle de 11.1.2005 y sentencia Parking Brixen de 13.10.2006) no se ha tenido totalmente en cuenta por la Comisión.

4.2.3 En la primera lectura, el Parlamento Europeo se había pronunciado claramente en favor de mantener la posibilidad de adjudicación directa a un operador local controlado por la autoridad competente junto a la opción de la licitación. El tenor de los debates celebrados en el Consejo de Ministros es el mismo, ya que gran parte de los representantes de los Estados miembros se ha mostrado, en efecto, favorable a que las autoridades competentes conserven la libertad de prestar ellas mismas los servicios locales, con sus propias empresas, o de recurrir a la licitación para adjudicarlos.

4.2.4 La Comisión ha intentado tomar en consideración estas voluntades coincidentes y, por lo tanto, ha buscado un equilibrio entre competencia regulada y facultad de adjudicación directa, posición que apoya el CESE, ya que salvaguarda la libertad de administración de los entes públicos organizadores teniendo en cuenta los principios invocados por el TJCE.

4.2.5 Cabe señalar que, en la definición de operador interno, la Comisión introduce un criterio de limitación geográfica para tomar en consideración, aunque en un enunciado conforme al Tratado europeo, el principio de reciprocidad de la competencia deseado por el Parlamento para los servicios locales prestados en administración interna. La aplicación de este criterio plantea dos preguntas:

- ¿Se refiere el criterio a todos los servicios de transporte de los operadores internos y a los servicios prestados por subcontratistas?
- ¿Qué sucede cuando las líneas continúan fuera de los límites del territorio de competencia del ente organizador competente? ¿Deberán ser interrumpidas o aplicarse en este caso normas específicas? A este respecto, el CESE considera que debe flexibilizarse el criterio de competencia territorial. En efecto, los servicios afectados pueden prestarse a los territorios de distintos entes competentes en caso de que sean necesarios para garantizar la unificación de la red y la integración de los servicios de transporte cuando los territorios sean limítrofes o adyacentes al del ente que haya adjudicado el contrato de servicio público de transporte.

4.2.6 Así pues, sería conveniente prever que, en los casos de servicios cuyo operador directo sea el propio ente organizador o un operador interno, los servicios de que se trate puedan prestarse a los territorios de distintas autoridades competentes cuando esto sea indispensable para garantizar la unificación de la red y la integración de los servicios de transporte y los territorios sean limítrofes o adyacentes al del ente organizador que haya adjudicado el contrato de servicio público de transporte. A fin de evitar que esta posibilidad se transforme en un medio para eludir el principio de no distorsión de la competencia, sería necesario prever que los servicios prestados fuera del ámbito de competencia territorial del ente organizador no puedan exceder de un porcentaje determinado del valor del contrato principal.

4.2.7 También sería conveniente permitir a operadores internos de varios entes cooperar entre sí, en particular en materia de investigación y desarrollo, ya que, de lo contrario, pasarían a ser menos eficaces desde el punto de vista estructural que sus posibles competidores que no tuviesen las mismas limitaciones.

4.2.8 Será necesario clarificar estos puntos tanto desde el plano de la seguridad jurídica como desde el plano de la organización práctica de los servicios. Por lo demás, cabe señalar que los criterios derivados de la jurisprudencia del TJCE (sentencia Stadt Halle de 11./1./2005) para definir a un operador interno dejan que persista un margen de imprecisión, en particular el enunciado «elementos como ...», que da a entender que la lista de criterios no es exhaustiva. No obstante, la jurisprudencia

reciente (sentencia Parking Brixen de 13.10.2005) señala que el criterio del control similar al ejercido sobre sus propios servicios es fundamental.

4.2.9 Por último, resulta sorprendente que condiciones estrictamente definidas se apliquen al caso general de adjudicación directa a un operador interno alors que *mientras que* la excepción particular a los principios del Reglamento prevista en favor del sector ferroviario relativa a la adjudicación directa a un operador no esté sujeta a condición alguna, sin que se justifique mediante una explicación en la exposición de motivos.

4.3 Licitación y recurso a los concursos públicos

4.3.1 Además de la adjudicación a un operador interno, la propuesta prevé la posibilidad de recurrir a concursos públicos competitivos. El principio de recurso al concurso público prevé tres excepciones:

- para los contratos de menor cuantía,
- para responder a la necesidad de continuidad del servicio público en caso de interrupción del servicio o de riesgo inminente de interrupción,
- para los contratos de servicio público de transporte ferroviario regional o de largo recorrido.

4.3.2 El CESE considera que las dos primeras excepciones están justificadas en su principio, aun cuando puedan suscitarse debates sobre los criterios establecidos para definir los servicios de menor importancia. En cambio, la tercera excepción plantea interrogantes por varios motivos. En primer lugar, debido a la importancia del sector (alrededor de 50 000 millones de euros de volumen de negocios); en segundo lugar, porque las condiciones de adjudicación son escasamente vinculantes, al contrario que las de adjudicación a un operador interno, aun cuando el artículo 7 prevea medidas de publicidad útiles; y, por último, porque el ferrocarril no es un sector que por su propia naturaleza debería excluirse definitivamente de la competencia, a reserva de conformarse a un dispositivo análogo al previsto en el artículo 5, apartado 2 de la propuesta de Reglamento.

4.3.3 Puede considerarse que una licitación regulada garantizaría mejor la transparencia, la igualdad de trato, los intereses de los clientes y de los operadores, y que la solución escogida, sin duda por motivos de transacción política, desequilibra en cierto modo el texto en cuanto a su coherencia jurídica.

4.4 Las compensaciones por obligaciones de servicio público

4.4.1 El artículo 6 de la propuesta de Reglamento remite al artículo 4, que se inspira en parte en los criterios de la sentencia Altmark - Trans. Toda compensación, cualesquiera que sean sus condiciones de otorgamiento, deberá ser conforme a estas disposiciones. Para los contratos de adjudicación directa, las compensaciones deberán además conformarse a las normas definidas en el anexo, que señalan que, para fijar el importe de la compensación, conviene comparar la situación de una explotación directa con la de un servicio explotado «en las condiciones del mercado» si no se hubiese respetado la obligación.

4.4.2 El texto distingue, pues, dos situaciones:

- si ha existido licitación, la compensación de las OSP sigue la línea de las tres primeras condiciones definidas por la sentencia d'Altmark - Trans;
- si ha habido adjudicación directa sin licitación, la compensación de las OSP se inspira sólo parcialmente en los criterios definidos por la sentencia Altmark - Trans, pero debe realizarse igualmente un estudio comparativo de la gestión económica del servicio sin tener en cuenta las obligaciones de servicio público.

4.4.3 Este sistema crea una cierta complejidad jurídica, que requiere enunciados aún más claros para garantizar la transparencia y la buena gestión en relación con los clientes y los contribuyentes.

4.5 *Calidad de los servicios y legislación social*

4.5.1 La Comisión insiste en que el objeto de la propuesta de Reglamento es regular la cuestión de las obligaciones de servicio público en el sector de los transportes y su compensación, y no tratar todos los asuntos relativos a la calidad de los servicios, la legislación social y la protección del consumidor. Así, sólo el apartado 7 del artículo 4 aborda la cuestión de los derechos sociales de manera flexible, si bien es cierto que se trata de un ámbito de competencia nacional.

4.5.2 No obstante, la propuesta revisada de 2002 era más precisa en lo tocante a la definición del nivel adecuado de calidad de los transportes públicos o de información de los viajeros y a la legislación social garante de las normas sociales (antiguos artículos 4, 4bis y 4ter).

4.5.3 El CESE lamenta que esta nueva redacción sea demasiado discreta sobre la cuestión de la calidad y la información de los viajeros, así como de las garantías que ofrecen las legislaciones sociales nacionales. Insiste en que la Comisión retome el espíritu de la propuesta de 2002 y complete su propuesta, respetando el principio de subsidiariedad y de libre administración de los entes locales. Sin llegar a facilitar una lista exhaustiva de criterios de seguridad, de calidad y de información de los viajeros, sería conveniente indicar exigencias mínimas en estos ámbitos.

4.6 *Transición entre la situación actual y la nueva legislación*

4.6.1 El apartado 6 del artículo 8, que regula la situación de la competencia para la segunda mitad de los períodos transitorios, pero la mantiene totalmente incierta durante la primera mitad y no afecta a los casos de adjudicaciones directas, adolece de cierta imprecisión.

Bruselas, 18 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La enmienda siguiente ha sido rechazada, pero obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 4.6

Añadir un nuevo punto al apartado 4.6:

«Los mercados de transporte público terrestre en la UE presentan diferentes grados de apertura o liberalización, desde los que están cerrados, pasando por los de competencia regulada, hasta los absolutamente liberalizados. Motivo por el cual, se hace necesario establecer un periodo transitorio para que los mercados se adapten al Reglamento y se hagan homologables para evitar desigualdades entre los Estados miembros.»

Exposición de motivos

Se hará oralmente.

Resultados de la votación:

Votos a favor: 22

Votos en contra: 43

Abstenciones: 3

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera»

COM(2005) 634 final — 2005/0283 (COD)

(2006/C 195/07)

El 1 de marzo de 2006, el Consejo solicitó, mediante carta, que el Comité Económico y Social Europeo elaborara, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un Dictamen sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de mayo de 2006 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Más del 75 % de la población de la Unión Europea vive en zonas urbanas. El transporte urbano representa, por tanto, un porcentaje muy importante del conjunto del sector de los transportes y repercute tanto en los parámetros relativos a la calidad del aire (monóxido de carbono, hidrocarburos, óxido de nitrógeno, partículas, precursores de ozono) y, por tanto, en la contaminación local, como en el cambio climático (emisiones de CO₂).

1.2 En los últimos años se han llevado a cabo varias acciones legislativas y de investigación, tanto en el ámbito europeo como en el de la cooperación internacional, cuyos principales objetivos consistían en mejorar la eficiencia energética y reducir la emisión de contaminantes debida al tráfico y la dependencia frente al petróleo.

1.3 En los últimos 25 años, las normas que regulan las emisiones de los vehículos, conocidas como normas «Euro», han permitido reducir considerablemente las emisiones de contaminantes debidas al tráfico de vehículos.

1.4 Por otra parte, gracias a modelos como CAFE (*Clean Air for Europe* — Aire limpio para Europa, 2005), se ha previsto una reducción ulterior del 5 % de los niveles de contaminación para 2020.

1.5 La propuesta de Directiva sometida a examen tiene por objeto promover un medio ambiente urbano sostenible; prevé la creación de un parque de vehículos pesados «limpios» que, además de consumir menos energía, produzcan menos emisiones de contaminantes.

1.6 En particular, se obliga a los organismos públicos a asignar una cuota equivalente al 25 % de sus adquisiciones anuales de vehículos pesados de más de 3,5 toneladas a vehículos limpios. Por otra parte, la propuesta de la Comisión prevé la posibilidad de extender más adelante esta obligación a otras categorías de vehículos adquiridos por organismos públicos.

1.7 Con una inversión inicial de los organismos públicos, la pronta entrada en vigor de esta Directiva favorecería el rápido desarrollo y la amplia difusión de las tecnologías limpias.

1.8 Si se adoptara la Directiva, ofrecería a las numerosas administraciones municipales obligadas a imponer restricciones a la libre circulación de vehículos una solución alternativa que permitiría obtener resultados positivos en términos de impacto medioambiental, social y económico.

1.9 Ciudades como París, Montpellier, Francfort o Helsinki, entre otras, que invirtieron para disponer de un parque de vehículos limpios (autobuses o camiones de recogida de basuras que funcionan con gas natural), obtuvieron resultados notables y están procediendo a la adquisición de vehículos suplementarios para aumentar el parque disponible.

1.10 La aceleración de los plazos de intervención, diversificando los esfuerzos y actuando en diferentes niveles para reducir el impacto medioambiental global (normas «Euro» sobre el control de las emisiones de los vehículos, acciones relativas a la mejora de la eficiencia energética, la seguridad del suministro y la diversificación de las fuentes de energía) no puede sino traducirse en ventajas sociales y progresos tecnológicos y económicos.

1.11 El CESE espera, por tanto, que la Directiva aún pueda aprobarse en 2006, sumándose así a las demás acciones emprendidas por la Comunidad Europea, así como a las que están en curso de elaboración o aprobación.

2. Motivación y contexto legislativo

2.1 El 21 de diciembre de 2005 la Comisión presentó la propuesta de Directiva objeto de examen relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera ⁽¹⁾ (fundamento jurídico: apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE; procedimiento de codecisión).

2.2 Los principales objetivos de la Directiva son los siguientes:

- reducir las emisiones de contaminantes procedentes del sector de los transportes;
- fomentar la creación de un mercado de vehículos limpios para los vehículos pesados de un peso superior a 3,5 toneladas.

2.3 La Directiva dispone que los organismos públicos tendrán la obligación de asignar una cuota mínima de su contratación anual de vehículos pesados (de más de 3,5 toneladas) a vehículos que cumplan la norma de comportamiento de «vehículo ecológico mejorado». La cuota mínima establecida se fija en el 25 % y se refiere a la sustitución de los vehículos pesados a fin de facilitar la introducción progresiva de criterios de adjudicación medioambientales en el proceso de adquisición de vehículos y preparar a los organismos públicos y a la industria a una posible ampliación de estos requisitos a otras categorías de vehículos.

⁽¹⁾ COM(2005) 634 final.

2.4 A largo plazo, la Directiva permitirá mejorar las prestaciones medioambientales de todo el parque automovilístico por medio de economías de escala, costes más bajos y una mayor difusión de las tecnologías aplicables a los vehículos ecológicos mejorados.

3. Definiciones y explicaciones

3.1 Los vehículos pesados objeto de la Directiva son los vehículos de un peso superior a 3,5 toneladas, como los autobuses y los vehículos industriales (por ejemplo, los camiones de recogida de basura).

3.2 Se entiende por «vehículo limpio» un «vehículo ecológico mejorado», tal y como se define en la norma de comportamiento europea EEV (*Enhanced Environmentally-Friendly Vehicle*, vehículo ecológico mejorado) ⁽²⁾, la cual fija estrictos límites para las emisiones de CO₂ y otras emisiones nocivas como las de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos, partículas y precursores de ozono:

CO (g/kvh)	HC (g/kvh)	NOx (g/kvh)	PM (g/kvh)	HUMO (m ⁻³)
1,5	0,25	2,0	0,02	0,15

3.3 Con el fin de favorecer la entrada en el mercado de vehículos más limpios y eficientes, siempre se ha animado a los Estados miembros a conceder incentivos fiscales a los vehículos cuyos valores límite de emisiones sean inferiores a los fijados por la norma Euro 4 actualmente vigente ⁽³⁾.

3.4 Los organismos públicos destinatarios de la Directiva son las autoridades nacionales, regionales o locales, los organismos de Derecho público, las empresas públicas y los operadores vinculados por contrato a los organismos públicos para la prestación de servicios de transporte.

3.5 La obligación de asignar una cuota mínima de la contratación anual de vehículos pesados a vehículos limpios se refiere tanto a las operaciones de adquisición como a las de arrendamiento.

3.6 Por otra parte, la promoción de los vehículos EEV va en el sentido de la reciente propuesta de Directiva de la Comisión sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo ⁽⁴⁾. En efecto, ésta se basaría parcialmente en las emisiones de CO₂ con el fin de fomentar la adquisición de vehículos más limpios y eficientes desde el punto de vista energético, como los alimentados con biocarburantes, gas natural, gas licuado de petróleo (GLP) o los que funcionan con motores eléctricos o híbridos.

3.7 El aumento del consumo de biocarburantes constituye uno de los objetivos del Plan de acción sobre la biomasa ⁽⁵⁾ aprobado recientemente por la Comisión y fomentado en la posterior Comunicación en favor de los biocarburantes ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Directiva 2005/55/CE, letra c) del artículo 1 y punto 6.2.1 del anexo I.

⁽³⁾ Directiva 1998/69/CE.

⁽⁴⁾ COM(2005) 261 final de 5.7.2005.

⁽⁵⁾ COM(2005) 628 final de 7.12.2005.

⁽⁶⁾ COM(2006) 34 final de 7.2.2006.

3.8 La propuesta examinada se inscribe, pues, en un amplio marco de acciones emprendidas, por una parte, para luchar contra el aumento constante de las emisiones de gases de efecto invernadero que influyen negativamente en los objetivos comunitarios relativos al cambio climático y el aumento de los fenómenos de contaminación local debidos a las emisiones de tubos de escape nocivas para la salud de los ciudadanos, y, por otra, para fomentar la eficiencia energética de los combustibles, actualmente caracterizada por una fuerte dependencia europea respecto al petróleo.

3.9 En el Libro Verde sobre el abastecimiento energético ⁽⁷⁾ se analizan temas relacionados con el crecimiento del sector de los transportes, el elevado consumo de energía, las emisiones de CO₂ y la fuerte dependencia frente al petróleo, con el fin de definir intervenciones capaces de influir en la demanda de tecnologías y combustibles alternativos y de favorecer una generación de vehículos «limpios», temas que también recoge el Libro Blanco ⁽⁸⁾ sobre la política europea de transportes de cara a 2010.

3.10 La Comunicación relativa a los combustibles alternativos para el transporte por carretera ⁽⁹⁾ y la posterior Directiva relativa al fomento del uso de biocarburantes ⁽¹⁰⁾ consideran que la diversificación de las fuentes de energía constituye un método eficaz para reducir la dependencia respecto al petróleo, las emisiones de CO₂ y de contaminantes locales.

3.11 La Comunicación sobre la revisión de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible ⁽¹¹⁾ trata de los aspectos vinculados al cambio climático. Esta estrategia propone, de manera explícita, desarrollar un mercado de vehículos más limpios en el marco de un programa de gestión del tráfico en las zonas urbanas que prevea el fomento de la «ecoinnovación» y recomienda formalmente la introducción de autobuses «limpios».

3.12 El Libro Verde sobre la eficiencia energética ⁽¹²⁾ propone acciones concretas, como el recurso a la contratación pública, para desarrollar un mercado de vehículos menos contaminantes y más eficiente a nivel energético que el de los vehículos convencionales.

3.13 La producción y el uso de vehículos más respetuosos de los valores límite aplicados a los contaminantes atmosféricos representan un elemento fundamental del esfuerzo por alcanzar los objetivos fijados en la correspondiente normativa europea ⁽¹³⁾.

3.14 La Estrategia temática sobre la contaminación atmosférica ⁽¹⁴⁾, con la que la Comisión propone uniformar las directivas vigentes sobre este tema, reitera la necesidad de recomendar a los organismos públicos que asignen cada año una cuota mínima de sus adquisiciones a vehículos limpios y eficientes desde el punto de vista energético.

⁽⁷⁾ COM(2000) 769 final.

⁽⁸⁾ COM(2001) 370 final.

⁽⁹⁾ COM(2001) 547 final: prevé sustituir por combustibles alternativos, de aquí al año 2020, hasta el 20 % de los combustibles tradicionales.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2003/30/CE.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 37 final.

⁽¹²⁾ COM(2005) 265 final.

⁽¹³⁾ Directiva 1996/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente y sus directivas de desarrollo: Directiva 1999/30 CE relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; Directiva 2000/69/CE sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente y Directiva 2002/3/CE relativa al ozono en el aire ambiente.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 446 final.

3.15 El Parlamento Europeo se ha pronunciado a favor de un plan de acción comunitario destinado a mejorar la eficiencia energética en el sector de los transportes. Destaca, en particular, la importancia de los programas específicos de contrataciones públicas dirigidos a reducir el precio de los equipos eficientes desde un punto de vista energético y hacerlos más competitivos con respecto a las tecnologías tradicionales ⁽¹⁵⁾.

3.16 El Consejo Europeo ha impulsado medidas dirigidas a integrar la gestión del medio ambiente y del desarrollo sostenible en la política de transportes ⁽¹⁶⁾.

4. Observaciones generales

4.1 La aprobación de la propuesta de Directiva sometida a examen permitiría introducir una serie de medidas obligatorias relativas a las contrataciones públicas, destinadas a acelerar la demanda de vehículos limpios en el mercado. Al mismo tiempo, esta propuesta fomenta la introducción de vehículos limpios y eficientes desde el punto de vista energético a través de un enfoque neutro desde el punto de vista tecnológico, tal y como recomiendan los Estados miembros ⁽¹⁷⁾.

4.2 La obligación de recurrir a la contratación pública para adquirir vehículos pesados de más de 3,5 toneladas presenta ventajas desde el punto de vista de la relación coste-beneficio, si se compara con los acuerdos voluntarios u otros tipos de normativas, tanto por lo que se refiere a los aspectos económicos vinculados a la competitividad de la industria europea, como, sobre todo, en lo que respecta al impacto medioambiental.

4.3 Fijar una cuota del 25 % para la contratación pública significa cubrir el 10 % del conjunto del mercado, porcentaje éste capaz de influir en el desarrollo del mercado de los vehículos limpios y de favorecer economías de escala, manteniendo al mismo tiempo los costes de inversión en un nivel aceptable.

4.4 Según las estimaciones efectuadas, esta propuesta de Directiva se referiría a unos 52 000 vehículos, de los cuales 17 000 autobuses y 35 000 vehículos industriales pesados. Introducir un 25 % de vehículos limpios permitiría, pues, adquirir 13 000 vehículos EEV al año. La decisión de optar por un sector específico de sustitución (autobuses, camiones de recogida de basuras u otros) se deja a los organismos públicos, los cuales tienen la máxima libertad para determinar las cuotas específicas de sustitución.

4.5 Establecer la obligación de adquisición mediante contratación pública para introducir vehículos limpios de manera sistemática permitiría fomentar el desarrollo de la industria automovilística y garantizar la extensión, en Europa, de un mercado estable de vehículos pesados, aumentando el nivel de competencia y competitividad de este mercado.

4.6 París, Montpellier, Francfort y otras ciudades ya poseen un parque de vehículos limpios que se preparan a aumentar a la vista de los resultados positivos obtenidos tanto desde el punto de vista medioambiental como socioeconómico.

4.7 La introducción obligatoria de un porcentaje de vehículos EEV en el parque de vehículos pesados representa un instrumento suplementario que se pone a disposición de las administraciones públicas para cumplir las obligaciones impuestas por las directivas comunitarias relativas a la calidad del aire.

4.8 El porcentaje de sustitución sugerido en la propuesta de Directiva permitiría obtener rápidamente los primeros resultados en el ámbito de la mejora de la calidad del aire ⁽¹⁸⁾, dado que los EEV responden a unas normas que reducen considerablemente las emisiones de HC, NO_x y PM.

4.9 Además, la utilización de vehículos EEV contribuye a reducir el consumo de combustible y a fomentar la investigación con el fin de obtener resultados cada vez más significativos para el medio ambiente. El doble hecho de promover el uso de combustibles de sustitución y de estudiar las tecnologías de tratamiento de las emisiones permitirá dar un fuerte impulso al crecimiento de la industria automovilística.

4.10 Teniendo en cuenta que la vida media de los vehículos pesados objeto de esta propuesta es de aproximadamente quince años, y suponiendo que esta propuesta entrara en vigor en 2006, los organismos públicos tendrían hasta el año 2030 para amortizar sus inversiones, realizar progresos tecnológicos y mejorar sus resultados.

4.11 Un compromiso rápido y resuelto en favor de la promoción de los vehículos limpios también tendría repercusiones positivas a nivel social. En efecto, el aumento de la calidad del aire en los centros urbanos permitirá, entre otras cosas, reducir la aparición o la agravación de las enfermedades respiratorias, lo cual redundará en beneficio del presupuesto dedicado a la salud pública.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ A5-0054/2001.

⁽¹⁶⁾ Consejo Europeo de Helsinki (1999) y Consejo Europeo de Gotemburgo (2001).

⁽¹⁷⁾ De conformidad con las prioridades fijadas por el Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005, en el contexto de la Estrategia de Lisboa.

⁽¹⁸⁾ La ciudad de Montpellier introdujo los primeros autobuses «limpios» alimentados con gas natural en 1999. Al cabo de 30 meses, las emisiones de NO_x se habían reducido en un 50 %, las PM prácticamente habían desaparecido y el nivel de ruido se había reducido entre 5 y 8 decibelios (Datos ADEME, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – Délégation régionale Languedoc-Roussillon).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible — Plataforma de acción»

COM(2005) 658 final

(2006/C 195/08)

El 13 de diciembre de 2005, 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 propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de abril de 2006 (ponente: Sr. RIBBE; copONENTE: Sr. DERRUINE).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité ha aprobado por 137 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen:

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 El CESE ha señalado en múltiples ocasiones la gran importancia del desarrollo sostenible para el futuro de Europa y el desarrollo global y acoge por ello con satisfacción la propuesta de una «Plataforma de acción» en la que la Comisión se ocupe del tema.

1.2 La Comunicación presentada por la Comisión es uno de los cinco documentos que se publicaron sólo en 2005 sobre el tema del «desarrollo sostenible». Si bien el CESE subraya una y otra vez la importancia de unos pasos concretos, critica también la gran cantidad de documentos distintos, que hace casi imposible que el ciudadano interesado en política se haga una idea general.

1.3 Los vínculos entre la Estrategia de Lisboa y la estrategia de desarrollo sostenible son confusos. Para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan entenderlos bien es indispensable realizar un esfuerzo en los ámbitos de la pedagogía y la coherencia. El instrumento de los análisis de impacto ha de ser reformado para tener en cuenta las dimensiones sociales y medioambientales a la vez que la dimensión económica. La investigación y la innovación de las que se habla en el marco de Lisboa deberían apoyar explícitamente el desarrollo sostenible.

1.4 La «Plataforma de acción» presentada con la Comunicación no puede ser considerada por el CESE como una estrategia nueva y revisada. Si bien se lleva a cabo un análisis correcto de la situación y se determina que «así no se puede seguir», al final se queda casi únicamente en eso, en el análisis. No se explica, por lo menos no suficientemente, cómo se podría seguir avanzando.

1.5 Con este documento, la Comisión ni tiene en cuenta las recomendaciones del CESE de abril de 2004, ni cumple su promesa de junio de 2005. Además, no marca objetivos claros a alcanzar en el marco de la estrategia de desarrollo sostenible.

1.6 Una estrategia describe normalmente el camino a seguir para conseguir objetivos. La falta de objetivos tiene que llevar

necesariamente a problemas en la determinación de los instrumentos, lo que supone una insuficiencia decisiva de la Comunicación. Si no se sabe exactamente adónde se quiere ir, tampoco se puede determinar cómo llegar hasta allí.

1.7 Las principales iniciativas descritas en el documento son totalmente vagas e inconcretas. En algunos casos se trata de antiguas peticiones y promesas que llevan en el aire más de treinta años y que hasta ahora no se han llevado a la práctica. Sin embargo, no se abre un debate para determinar las razones por las que dichas peticiones no se han cumplido, o para preguntarse si siguen siendo de actualidad y, sobre todo, si son suficientes.

1.8 Allí donde la Comisión anuncia cosas extremadamente importantes, se mantiene, sin embargo, en el terreno de lo no vinculante. El anuncio de la Comisión de utilizar el comercio internacional como instrumento para el desarrollo sostenible no puede por menos de ser bien recibido. Pero de una «Plataforma de acción» se puede esperar que diga también cómo se quiere conseguir ese objetivo.

1.9 La Comisión debería aclarar el papel de los participantes respondiendo a la pregunta «¿Quién debe hacer qué?» en función de las competencias de la UE, los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

1.10 Por su parte, el CESE expresa su intención de contribuir al debate elaborando de un modo progresivo una base de datos que permita la difusión de las mejores prácticas y registrando los obstáculos que encuentren los actores sobre el terreno, etc., para reforzar los conocimientos técnicos sobre los que se podrán basar la Comisión y las partes interesadas.

1.11 La Comunicación, por lo tanto, deja más preguntas abiertas que contestadas, o más bien plantea nuevas preguntas para las que la sociedad lleva esperando en vano respuestas.

1.12 El CESE lo lamenta profundamente. Esta Comunicación no sirve realmente para impulsar la política del desarrollo sostenible, sino que más bien demuestra que hoy por hoy parece que se está en el mismo sitio que antes.

2. Principales aspectos y antecedentes del dictamen

2.1 El 13 de diciembre de 2005, es decir, justo antes de la «cumbre financiera» del Consejo Europeo en Bruselas, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeos la Comunicación «Revisión de la Estrategia para el desarrollo sostenible — Plataforma de acción» ⁽¹⁾ que es objeto del presente dictamen.

2.2 La estrategia para el desarrollo sostenible de la UE que se quiere revisar fue lanzada en la cumbre celebrada en Gotemburgo el verano de 2001. El CESE se ha pronunciado en múltiples ocasiones a propósito tanto de la preparación de la elaboración de la estrategia como de la estrategia misma; la última vez, a propósito de sus dictámenes exploratorios «Revisión de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE» en abril de 2004 ⁽²⁾ y «El papel del desarrollo sostenible en el marco de las próximas perspectivas financieras» en mayo de 2005 ⁽³⁾. Además, en colaboración con la Comisión, en abril de 2005 celebró el «Foro de partes interesadas», que mereció muchos elogios y que se valoró como altamente constructivo. En marzo de 2006, durante la preparación de este dictamen, se organizó otra consulta cuyos resultados, por supuesto, también se tuvieron en cuenta.

2.3 La Comisión de Prodi había anunciado la modificación y adopción de la estrategia para el desarrollo sostenible. Sin embargo, no llegó a hacerlo. Más bien se produjeron importantes retrasos en la elaboración de los documentos. Esto puede dar una idea de lo difícil que le resulta a la Comisión, pero también al Consejo, llevar adelante la estrategia del desarrollo sostenible.

2.4 Luego, en febrero de 2005, la Comisión dirigida por el Presidente Barroso presentó, no una estrategia revisada, sino la Comunicación «Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras» ⁽⁴⁾. En ella se hablaba, entre otras cosas, del «agravamiento de diversas tendencias insostenibles», de que los progresos en la integración de los aspectos medioambientales en las políticas sectoriales logrados «hasta la fecha son limitados», de que «la pobreza y la exclusión social ... son problemas cada vez más graves» y de que «en un mundo en que la interdependencia será cada vez mayor, ... no podemos continuar produciendo y consumiendo al ritmo actual».

2.5 La Comunicación de la Comisión que se evalúa aquí hay que contemplarla en este contexto. El CESE puede verla como un paso más de la revisión de la estrategia para un desarrollo sostenible, pero no como el resultado de una revisión ya concluida. Según información reciente, aunque de carácter informal, se tiene actualmente la intención de que el Consejo, en su reunión de junio de 2006, apruebe una revisión de la estrategia para el desarrollo sostenible de 2001 y que dichas conclusiones conformen la estrategia común europea para el desarrollo sostenible de 2009. En este sentido, el CESE comprueba que la Comisión no ha cumplido sus obligaciones

de 2001 de presentar una revisión de la estrategia al comienzo de cada nuevo mandato. Es más, en estos momentos hay sobre la mesa cinco documentos ⁽⁵⁾ del año 2005 que pueden ser considerados como inspiración y material para una revisión, pero en ningún caso como una nueva estrategia revisada, válida para los próximos cuatro años y enfocada a las tendencias actuales, que continúan evolucionando de un modo amenazador.

2.6 El Comité manifiesta su extrañeza por no haber recibido de la Comisión comentarios detallados sobre su último dictamen exploratorio sobre el tema «Evaluación de la estrategia de la UE a favor del desarrollo sostenible» ⁽⁶⁾, pese a haberse comprometido a ello. Muchas de las preguntas fundamentales planteadas allí por el Comité siguen a la espera de respuesta, cosa que se refleja y se confirma en la falta de objetivos, de ideas y de orientación del programa de acción ahora presentado.

2.7 El Comité echa en falta también —al igual que en 2004— declaraciones claras sobre la delimitación y clasificación de las dos grandes estrategias bajo cuyo signo se halla actualmente la actividad de la UE (la estrategia para un desarrollo sostenible y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo), de conformidad con los objetivos que la Unión se fijó en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea ⁽⁷⁾. De un examen de los Programas Nacionales de Reforma relativos a la Estrategia de Lisboa se desprende que los Estados miembros no consideran el desarrollo sostenible como algo prioritario. Con ello se constata una diferencia con respecto a las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2005, donde se estableció que la estrategia para un desarrollo sostenible sería la estrategia principal de la UE.

2.8 En este dictamen, el CESE analizará sobre todo si las observaciones, preguntas y recomendaciones que formuló en los dictámenes de abril de 2004 y mayo de 2005 mencionados anteriormente han sido tenidas en cuenta y aplicadas.

2.9 Además se analizará si en el documento examinado cumple los requisitos formulados por la propia Comisión.

⁽¹⁾ COM(2005) 658 final.

⁽²⁾ DO C 117, 30.4.2004, p. 22.

⁽³⁾ DO C 267, 27.10.2005, p. 22.

⁽⁴⁾ COM(2005) 37 final del 9 de febrero de 2005.

⁽⁵⁾ 1) COM(2005) 658 Comunicación relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción (13.12.2005). (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0658de01.pdf).

2) El informe de Eurostat: Midiendo los avances hacia una Europa más sostenible - Indicadores de desarrollo sostenible para la Unión Europea. Fecha 1990-2005 (13.12.2005).

3) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo sobre la Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible (16-17.6.2005). (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85350.pdf).

4) COM(2005) 37 final: Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras (9.2.2005). (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0037de01.pdf).

5) Anexo del documento de trabajo SEC(2005) 225 - informe intermedio.

⁽⁶⁾ DO C 117, 30.4.2004, p. 22.

⁽⁷⁾ DO C 325, 24.12.2002, p. 5.

3. Observaciones generales

3.1 En la Comunicación examinada la Comisión describe primero, al igual que en muchos otros documentos, la situación general. Dos citas del tercer párrafo de la Comunicación describen la situación de un modo claro y concreto: «Europa ha empezado a aplicar los principios para un desarrollo sostenible de forma satisfactoria. sin embargo, habrá que intensificar los esfuerzos».

3.2 El Comité puede confirmar esa afirmación y comparte el análisis general: en muchos campos se han emprendido numerosas iniciativas modélicas, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, o por parte de empresas, ONG o particulares. Sin embargo, no bastan siquiera para poder hablar de un cambio de tendencia.

3.3 En concreto existen ejemplos de experiencias coronadas con éxito en el plano nacional (p. ej. las consecuencias positivas para el medioambiente y el empleo del programa alemán para la rehabilitación de edificios en el plano energético y el uso de energías renovables), a nivel sectorial (p. ej. la eliminación de los CFC –dañinos para el medioambiente– de los sistemas de aire acondicionado de los automóviles, o el «Plan de acción para las tecnologías medioambientales») e incluso a nivel de empresa (p. ej. British Petroleum, que en 1998 se comprometió a reducir hasta 2010 su emisión de gases de efecto invernadero en un 10 % por debajo del valor de 1990, pero alcanzó su objetivo ya en 2003 gracias a la eficiencia energética; o también la carta firmada por las grandes empresas inglesas y multinacionales respaldando al Primer Ministro británico en la lucha contra el cambio climático ⁽⁸⁾).

3.4 Los ejemplos demuestran que los procedimientos de producción y consumo sostenibles no sólo son viables desde el punto de vista técnico, sino también desde el punto de vista económico, y que además contribuyen a mantener e incluso crear puestos de trabajo. Esta conclusión hay que difundirla de una manera más clara que hasta ahora.

3.5 El desarrollo sostenible es otro concepto de desarrollo, un concepto nuevo e integrado. Las dimensiones económicas, sociales y ecológicas del desarrollo sostenible se refuerzan mutuamente y contribuyen a conservar los «valores europeos». El desarrollo sostenible contribuye así al bienestar social general. En este contexto, el Comité acoge con satisfacción los esfuerzos conjuntos de la Comisión y Eurostat a favor del desarrollo de un «indicador de prosperidad» que dé una idea más precisa que el PIB desde el punto de vista del desarrollo sostenible. La «huella ecológica», que es comunicada entre otros por la Agencia Europea de Medio Ambiente, podría convertirse en tal indicador. Dicho indicador debería tener en cuenta tanto los costes medioambientales externos como ciertos costes sociales.

3.6 En el desarrollo sostenible no se trata de compensar los déficits de un sector del desarrollo mediante medidas en otro sector. Así funcionaba antes la política. El Consejo Europeo confirmó en junio de 2005 esta interpretación de la idea de desarrollo, y más de un documento de la Comisión

Europea demuestra que tal enfoque funciona. ⁽⁹⁾

3.7 Pero primero hace falta un amplio debate, tanto en el ámbito político como en la sociedad, sobre los valores que –a diferencia, en parte, de lo que sucede en otras regiones del mundo–, tenemos en Europa y debemos defender, y sobre los objetivos que queremos alcanzar en Europa con el desarrollo sostenible. Es más, ese debate debería haberse abierto hace tiempo. Sólo cuando estén claros los objetivos que se quiere alcanzar y los valores (europeos) que se quiere mantener podrá empezarse a debatir sobre los caminos (léase: sobre la estrategia) para conseguir dichos objetivos. El CESE duda de que este debate se haya llevado a cabo en la medida necesaria. Reitera su afirmación de hace dos años de que el mismo término «sostenibilidad» es desconocido para una gran parte de los ciudadanos, y que aquellos que lo han oído alguna vez a menudo no saben lo que el término significa. Éstas son claramente malas condiciones de partida para la acción política (la Estrategia de Lisboa es un caso parecido).

3.8 El CESE sabe perfectamente que este debate sobre valores y objetivos no es fácil precisamente en el contexto de los mercados globales. El que Europa juegue un papel pionero en el mantenimiento de las condiciones de vida puede llevar, por ejemplo, a que las producciones no sostenibles de Europa se transfieran a otras partes del mundo (lo que a nivel global no representa ningún éxito) y puede influir negativamente en la competitividad de las empresas europeas. Pero precisamente porque muchos de los problemas son previsibles se debe realizar de una vez el amplio debate que el CESE ha exigido en múltiples ocasiones.

Concentración en los ámbitos principales

3.9 En la Comunicación, la Comisión se concentra en seis «ámbitos principales», que son los siguientes:

- Cambio climático y energía limpia,
- salud pública,
- exclusión social, demografía y flujos migratorios,
- gestión de los recursos naturales,
- transportes sostenibles,
- pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo.

⁽⁹⁾ Entre ellos habría que destacar:

- «The effects of environmental policy on European business and its competitiveness: a framework for analysis», SEC(2004) 769
- «Commission staff working document on the links between employment policies and environment policies», SEC(2005) 1530
- «Employment and productivity and their contribution to economic growth», SEC(2004) 690.

⁽⁸⁾ http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG_pressrelease_letter.pdf.

3.10 El CESE considera correcto concentrarse en temas concretos, como ya ha reiterado en anteriores dictámenes, pero piensa que es preciso intensificar las reflexiones en aquellos sectores, como mínimo, en los que la UE tiene plena responsabilidad (incluida la financiera), como por ejemplo la política agrícola y la regional. Llama la atención que en la Comunicación apenas se hace referencia a estos ámbitos. Únicamente en el anexo 2, a través de un enlace Internet, se hace referencia al Reglamento de la Comisión sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural de 2007-2013 (COM(2005) 304 final), sin dar más información sobre el contenido ni sobre los objetivos y medidas relacionadas con el desarrollo sostenible.

3.10.1 En la introducción de la Comunicación, en el marco de la descripción de los esfuerzos que la UE ha realizado hasta ahora, se hace una breve referencia, por ejemplo, a la reforma de las políticas agrícola y pesquera, subrayando que la «consolidación de la política de desarrollo rural» es una prueba de ese compromiso en favor de la elaboración integrada de políticas. Sin embargo, para el CESE esta afirmación es totalmente incomprensible, ya que en ningún caso se puede hablar de «consolidación». Durante el próximo período financiero 2007-2013, los recursos financieros para el desarrollo rural, en contra de las promesas políticas de la Comisión y en contra de las recomendaciones del CESE ⁽¹⁰⁾, estarán en muchos casos muy por debajo del presupuesto actual y por debajo también del cálculo previsto por la Comisión ⁽¹¹⁾.

3.10.2 Por lo que respecta a la política pesquera, el CESE sólo señala que hasta el momento no se ha conseguido garantizar ni una sola vez que se respete la cuota de capturas acordada, con lo que sigue habiendo sobrepescas en los mares. Teniendo en cuenta esta situación, la mera enumeración de páginas de Internet con información sobre antiguas políticas, posibles comunicaciones previstas o libros verdes de la Comisión no parece suficiente para alcanzar el llamado objetivo «operativo» de un «máximo rendimiento sostenible de la pesca para 2015» ⁽¹²⁾.

Falta de objetivos claros

3.11 En su Comunicación de febrero de 2005 (COM(2005) 37 final) la Comisión llevó a cabo análisis importantes y, a juicio del CESE, correctos, sobre una situación y unas tendencias que continúan siendo insostenibles. Así mismo, en la Parte II («Afrontar el reto») la Comisión hace algunos anuncios que el CESE también había solicitado con anterioridad. Se decía allí que debe conjugarse «crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente, tanto en Europa como en el resto del mundo»; que se pretende «centrar la elaboración de las políticas de la UE en el desarrollo sostenible» y que es necesario «establecer unos objetivos y unos plazos más claros para orientar la actuación a los

⁽¹⁰⁾ Véase el dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)», DO C 234, 22.9.2005, p. 32 y el dictamen exploratorio sobre el tema «El papel del desarrollo sostenible en el marco de las próximas perspectivas financieras», DO C 267, 27.10.2005, p. 22.

⁽¹¹⁾ Véase también el discurso de la Comisaria de agricultura Fischer-Boel en la Semana verde internacional del 12 de enero de 2006.

⁽¹²⁾ COM(2005) 658 final, anexo 2, p. 28.

«ámbitos prioritarios y poder valorar los progresos. Si bien es cierto que las tendencias constituyen problemas de larga duración que requerirán soluciones a largo plazo, la única manera de cerciorarse de que la sociedad evoluciona en la dirección adecuada consiste en establecer unos objetivos intermedios claros y en medir los progresos. Así pues, el hecho de fijar objetivos a largo plazo no debe significar que se aplaza la intervención».

3.12 En su dictamen de abril de 2004, el CESE también lamentaba que la estrategia de sostenibilidad tenía unos objetivos demasiado poco claros y, por lo tanto, verificables. Señalaba también que esto no siempre había sido así; que en la Comunicación de la Comisión sobre cuya base se desarrolló en último término la estrategia de sostenibilidad, se formulaban objetivos claros ⁽¹³⁾.

3.12.1 El CESE indicó ya entonces que sin objetivos adecuados y sin la formulación de objetivos intermedios, la estrategia carecería de orientación. El CESE planteó también la pregunta de qué es una «estrategia» en realidad, y señaló que: «Una estrategia se define como un plan preciso de actuación propia para alcanzar un objetivo calculando de antemano los factores que pudieran intervenir en la propia acción. En consecuencia, la futura estrategia de sostenibilidad debería»:

- establecer objetivos claros;
- describir cada uno de los instrumentos dirigidos a lograr el objetivo u objetivos fijados, lo que implica asimismo definir con exactitud las respectivas responsabilidades, competencias y posibilidades de influencia;
- subdividir, si las circunstancias lo exigen, los objetivos a largo plazo en objetivos intermedios, cuyo cumplimiento o consecución pueda controlarse de forma periódica mediante indicadores de fácil comprensión;
- prestar atención a los factores que puedan generar problemas en este proceso y
- garantizar que todos los ámbitos políticos se analizarán y evaluarán siempre con ayuda de criterios de sostenibilidad ⁽¹⁴⁾.

3.13 El defecto probablemente más grave de la Comunicación de la Comisión y de la «Plataforma de acción» que se describe en ella es el hecho de que se sigue sin especificar objetivos claros ni metas reales, ni esbozar ningún camino para alcanzarlos, a pesar de que la Comisión misma los considera necesarios. En el documento, sin embargo, únicamente se anuncian acciones clave extremadamente vagas; en el anexo 2, además, se enumeran una serie de «Finalidades y objetivos operativos» como los «Ejemplos de acciones clave: en curso y previstas» que, o bien dan la impresión de haber sido elegidos de un modo arbitrario, o tienen poco contenido, o bien deben ser primero «comprobados».

⁽¹³⁾ En esa Comunicación se establecían objetivos muy amplios; se habló, por ejemplo, de unas reducciones de CO₂ del 70 % a largo plazo, COM(2003) 745 final/2.

⁽¹⁴⁾ DO C 117, 30.4.2004, p. 22, punto 2.2.7.

3.14 Tampoco se menciona quién es el responsable de qué y cómo han de relacionarse los distintos niveles políticos para obtener la mejor sinergia posible de las distintas competencias.

Ausencia de debate sobre los instrumentos

3.15 El CESE ha tomado nota, con gran interés, del capítulo 3.2 y de las explicaciones sobre la **panoplia de instrumentos** más eficaz. Está totalmente de acuerdo en que «los Gobiernos y demás organismos públicos disponen de una amplia gama de herramientas — la normativa, la fiscalidad, los contratos públicos, las subvenciones, las inversiones, el gasto público y el suministro de información— que les permiten impulsar a los ciudadanos a modificar su comportamiento. El reto consiste en obtener la gama de herramientas adecuada [...] Seguramente el instrumento más poderoso para favorecer el cambio sea garantizar que los mercados envíen las señales apropiadas (“ijación de los precios adecuados”), lo que constituye un valioso incentivo para que los ciudadanos modifiquen su comportamiento y conformen el mercado en consonancia. Para ello es necesario garantizar que todos nosotros, productores y consumidores por igual, asumamos íntegramente los costes y las consecuencias de nuestras decisiones cuando las adoptamos. Esto significa, por ejemplo, incorporar en el precio del producto el coste impuesto a los demás miembros de la sociedad por quienes contaminan ...».

3.16 El CESE no puede sino suscribir este enfoque, que coincide con lo solicitado en muchos dictámenes adoptados⁽¹⁵⁾ por él en los últimos años. Sin embargo, lamenta profundamente que el documento se quede únicamente en el análisis y que no se dé ninguna idea de cómo se quiere afrontar esta internalización de los costes externos.

3.17 En su informe de abril de 2004, el CESE instaba ya a la Comisión a participar activamente en dicho campo y a buscar y mantener el diálogo con todas las partes implicadas. Porque dichas partes tendrían no sólo un gran interés, sino también el derecho a saber cómo (y hasta qué punto) se quiere garantizar la internalización de los costes externos. El CESE pidió entonces también que se aclarase qué consecuencias tendría la internalización de los costes en la competitividad de la economía en general y, por ejemplo, en el sector de los transportes. La propia Comisión había comprobado que «menos de la mitad de los costes medioambientales externos (...) se repercuten en los precios de mercado», lo que supone que «se fomenta un modelo de demanda insostenible»⁽¹⁶⁾.

3.18 El CESE se pregunta dónde y cuándo piensa la Comisión celebrar por fin dicho debate. En su opinión, la estrategia para un desarrollo sostenible sería el lugar perfecto para llevarlo a cabo. Es lamentable que todavía se esté esperando a la presentación de una «Comunicación sobre el uso de instrumentos basados en el mercado para la política medioambiental en el mercado interior», anunciada hace dos años.

3.19 El CESE lamenta igualmente el carácter relativamente poco vinculante de la recomendación siguiente de la Comisión: «En colaboración con la Comisión, los Estados miembros deben intercambiar experiencias y buenas prácticas en lo tocante a la traslación, hacia el consumo y/o la contaminación, de los impuestos que gravan el trabajo, sin incidencia sobre los ingresos, con el fin de contribuir a los objetivos comunitarios de aumento del empleo y protección del medio ambiente.» El CESE pide a la Comisión que en este asunto adopte una actitud resueltamente activa, acometa lo antes posible estudios pertinentes y, a continuación, transmita en forma de comunicación a las instituciones europeas los resultados correspondientes acompañados de un análisis y una evaluación de impacto.

3.20 Otro gran defecto de la Comunicación, aparte del de abandonar la vieja virtud de la UE de formular objetivos y plazos claros, es este de excluir un debate sobre los posibles instrumentos y sus consecuencias. Con ello, por supuesto, se esquivan posibles conflictos; el CESE ha pedido sin embargo en múltiples ocasiones buscar precisamente de una manera activa ese debate crítico con todas las participantes en el proceso, porque sin ellos el proceso de sostenibilidad no podrá avanzar de un modo decisivo.

3.21 El Comité valora de una forma positiva el anuncio de engranar mejor las estrategias nacionales con la europea. Pero para ello se necesita primero, como ya se ha dicho, una verdadera estrategia europea, y no sólo un papel en el que se agrupan posturas, declaraciones de intenciones y programas conocidos desde hace tiempo y hasta ahora incapaces de invertir de un modo suficiente las tendencias negativas.

3.22 Del documento a examen se desprende que los análisis de impacto ocupan una parte central a la hora de mejorar la coherencia entre las diferentes iniciativas y entre las diferentes fases (concepción, puesta en marcha, etc.) de cada una de ellas. Sin embargo, es esencial tener presente que dichos análisis no deben estar basados únicamente en los costes generados sino que tienen que englobar también las ventajas económicas, sociales y medioambientales⁽¹⁷⁾. Por lo tanto, es importante concebir un criterio similar al de la «prueba de competitividad» para asegurarse de que no se ignoren estos dos últimos ámbitos.

3.22.1 El Comité reafirma su opinión según la cual la selección para la financiación de los proyectos en virtud de los diferentes programas y elementos presupuestarios debería basarse en el criterio del desarrollo sostenible⁽¹⁸⁾. Éste debería ser tenido en cuenta igualmente en el momento de la evaluación de la eficacia de los gastos.

Falta de una gobernanza unívoca

3.23 Aparte de la falta de claridad de los objetivos y de la ausencia de debate sobre los instrumentos, el CESE identifica otro punto débil en el documento. La Comisión no da ninguna respuesta a la cuestión del reparto de responsabilidades. Se trata de un tema delicado, porque mientras algunas de las acciones

⁽¹⁵⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Las energías renovables», adoptado el 15 de diciembre de 2005, punto 1.3, DO C 65, 17.3.2006 p. 105.

⁽¹⁶⁾ SEC(1999) 1942, del 24.11.1999, p. 14.

⁽¹⁷⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «Evaluación de los costes administrativos» COM(2005) 518 final.

⁽¹⁸⁾ Dictamen exploratorio «El papel del desarrollo sostenible en el marco de las próximas perspectivas financieras», DO C 267 del 27.10.2005, p. 22.

planeadas pertenecen al ámbito de responsabilidades de la Comunidad (la política comercial), otras son más bien responsabilidades nacionales (energía) u objeto de un intento de coordinación a nivel europeo (política social). Además, a este abanico de responsables se une otra dimensión, la global (véanse también los puntos anteriores).

3.24 El CESE opina que una de las razones de la falta de avances reales en materia del desarrollo sostenible reside en la variedad de estrategias, planes de acción, etc., así como en los cambios que experimentan en función de las prioridades políticas a lo largo de los años. En consonancia con los principios rectores del desarrollo sostenible establecidos por el Consejo Europeo en junio de 2005⁽¹⁹⁾, el Comité considera que, en relación con las medidas, es responsabilidad de la Comisión el establecer claramente qué nivel es el competente, y que éste tiene que comprometerse luego frente a las partes interesadas a garantizar la estabilidad –incluso por un periodo prolongado de tiempo– así como la coherencia con otras medidas.

3.25 Conforme a los principios enunciados en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea y a la voluntad de «acortar las distancias» entre Europa y los ciudadanos que se expresa en el Libro blanco sobre una política de comunicación europea, y como resultado del Foro consultivo del 20/21 de marzo de 2006 sobre el desarrollo sostenible, el Comité estima que una consulta estructurada y permanente con las partes interesadas es indispensable para hacer que la movilización de los actores sobre el terreno avance de forma significativa y para anclar el desarrollo sostenible en algo concreto. Así, el Comité se compromete a la creación de una base de datos similar a la que está gestionando ya en lo que concierne al mercado único (PRISM). La base tendrá como objetivo registrar los obstáculos que encuentren los actores sobre el terreno, difundir las prácticas correctas, informar sobre las organizaciones responsables de los proyectos innovadores, concretizar el enfoque de abajo arriba y reforzar los conocimientos técnicos sobre los que la Comisión en particular se apoya cuando elabora sus propuestas de directivas, sus análisis de impacto y sus comunicaciones.

3.26 Por otra parte, el Comité opina que la reforma del Fondo Monetario Internacional anunciada para 2008 ofrece a los representantes europeos la oportunidad de hablar con una sola voz para conseguir que el concepto de desarrollo sostenible se convierta en uno de los criterios para la concesión de subvenciones.

3.27 El CESE acoge con satisfacción el anuncio de la Comisión de querer revisar el proceso de sostenibilidad cada dos años, a partir de un informe intermedio, con la participación tanto del Consejo como del Parlamento Europeo y aprovechando la contribución del CESE y del CDR con su papel de catalizadores.

⁽¹⁹⁾ Véase el anexo 1 sobre las Conclusiones del Consejo Europeo del 16-17 de junio de 2005, «Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible».

Vínculo con la política industrial moderna y la investigación

3.28 La reciente Comunicación de la Comisión sobre la nueva política industrial⁽²⁰⁾ anuncia la creación de un Grupo de alto nivel sobre la competitividad, la energía y el medioambiente, una reflexión sobre los aspectos exteriores de la competitividad y el acceso al mercado (primavera de 2006) así como sobre una gestión de los cambios estructurales en la industria manufacturera (finales de 2005). El Comité celebra la constitución del grupo de alto nivel (febrero 2006) y su mandato⁽²¹⁾, y está dispuesto a apoyarle en sus tareas si fuese necesario. Además, espera que las reflexiones que tendrá que formular posteriormente la Comisión se ajusten al compromiso de garantizar que las sinergias entre las políticas europeas sean explotadas adecuadamente y que los intercambios sean realizados de manera que se alcance el objetivo de sostenibilidad.

3.29 El Comité, a pesar de ser un incansable partidario del objetivo de destinar el 3 % del PIB a la I+D (donde 2/3 provenirían del sector privado), estima que estas inversiones, y la innovación que conllevan, han de llevarse a cabo con vistas a potenciar el desarrollo sostenible. Convendría que, en la medida de lo posible, la Comisión, con la ayuda de Eurostat y de sus homólogos nacionales, presentase periódicamente un informe explicando la situación en cada momento para compaginar la Estrategia de Lisboa y la estrategia que engloba el desarrollo sostenible. Cuando proceda, la Comisión debería formular recomendaciones en las Directrices integradas con vistas a garantizar su compatibilidad y sinergia.

4. Observaciones sobre algunos de los ámbitos principales descritos en el documento de la Comisión

4.1 «Cambio climático y energía limpia»

4.1.1 El CESE comprueba con horror que la Comisión, en su Comunicación, casi admite resignada que el cambio climático ya no se puede detener y que lo único que importa ya es amortiguar las consecuencias para los más afectados.

4.1.2 Las «principales iniciativas» en este ámbito no son más que declaraciones de intenciones y cautelosas exhortaciones a que se haga un esfuerzo por asumir compromisos más amplios y a que se firmen acuerdos internacionales. La falta de objetivos claros es especialmente aterradora en este ámbito si se tiene en cuenta que ya hoy es previsible que no se puedan cumplir los actuales objetivos para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2012. Y esto a pesar de la creciente amenaza y de los ya innegables y gravísimos accidentes meteorológicos con sus catastróficas consecuencias, tanto en daños personales como económicos.

⁽²⁰⁾ «Implementación del programa comunitario de Lisboa: Un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE – hacia un enfoque más integrado de política industrial», COM(2005) 474 final.

⁽²¹⁾ Véase el comunicado de prensa IP/06/226.

4.1.3 Con todo, el CESE se alegra de oír las afirmaciones, si bien algo generales, sobre la utilización del potencial propio de la UE para conseguir más eficiencia y sobre los desarrollos tecnológicos en el campo de las energías renovables y el consumo de energía. El CESE apoya estos objetivos de la Comisión, pero urge a ésta y al Consejo a que preparen objetivos claros y ambiciosos, a que describan los instrumentos para conseguirlos y a que los discutan con todas las partes interesadas.

4.1.4 Así, actualmente se vislumbra que la industria podría encontrarse ante un punto de inflexión en lo que se refiere a centrales eléctricas de carbón libres de CO₂. En el marco de una estrategia de sostenibilidad cabe esperar que surja la pregunta de qué condiciones generales (y con ello qué instrumentos) tiene que establecer la política para favorecer la utilización de dichas tecnologías.

4.2 «Exclusión social, demografía y flujos migratorios»

4.2.1 El Comité aprecia que el plan de acción considere que luchar contra la pobreza y la exclusión social no se reduce a una cuestión de rentas bajas, pero opina que las principales iniciativas propuestas son totalmente insuficientes. En particular, la Comisión debería actualizar los indicadores de Laeken⁽²²⁾ sobre la calidad del empleo⁽²³⁾ y resaltar más esa dimensión en las principales iniciativas propuestas.

4.2.2 La Comisión anuncia que consultará a sus interlocutores sociales sobre el tema de la conciliación de la vida profesional y la vida privada. En el supuesto de que éstos consideraran necesario tomar medidas complementarias pero no lograran llegar a un acuerdo con arreglo al artículo 139 del Tratado, el Comité es de la opinión que la Comisión y el legislador europeo deberían ser competentes para entender del caso. Este procedimiento debería ser válido para los demás ámbitos contemplados.

4.3 «Gestión de los recursos naturales»

4.3.1 También en el ámbito de los **recursos naturales** las principales iniciativas propuestas suenan más bien a acciones no vinculantes o incluso inverosímiles. La Comisión escribe que «la UE y los Estados miembros deben garantizar que la red de espacios protegidos Natura 2000 cuente con una gestión adecuada y medios de financiación suficientes, e integrar mejor los aspectos relacionados con la biodiversidad en sus políticas internas y externas, con el fin de detener la pérdida de biodiversidad». A la vista de las decisiones en materia financiera del Consejo Europeo de diciembre de 2005, por las que se suprimieron fondos precisamente en dicho sector, la opinión pública se da cuenta inmediatamente del gran abismo que existe entre las necesidades y la realidad en la política de la UE.

⁽²²⁾ Calidad intrínseca del empleo; Cualificaciones, formación continua y desarrollo de la trayectoria profesional; Igualdad entre hombres y mujeres; Salud y seguridad en el trabajo; Flexibilidad y seguridad; Inclusión y acceso al mercado laboral; Organización del trabajo y conciliación entre la vida profesional y la vida privada; Diálogo social y participación de los trabajadores; Diversidad y no discriminación; Rendimiento general del trabajo.

⁽²³⁾ Véase: «Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes», COM(2003) 728 final.

4.3.2 En las «Finalidades y objetivos operativos» mencionadas en el anexo 2 para el sector «Mejor gestión de los recursos naturales», lo único que se hace es repetir políticas ya conocidas y ya aprobadas, como por ejemplo el objetivo – publicado en 1997 (!) en el Libro blanco⁽²⁴⁾– de conseguir hasta 2010 una combinación energética con un 12 % de energías renovables, del que la Comisión misma dice sin embargo en su Comunicación del 26.05.2004⁽²⁵⁾ que no se podrá alcanzar con las medidas actuales. Sin embargo, no se proponen nuevas medidas, ni se hace un análisis de las posibles causas de tal fracaso.

4.3.3 El CESE opina que, también en este caso, la fijación de objetivos ambiciosos y enfocados al futuro –como, por ejemplo, los que ha anunciado Suecia a principios de febrero de 2006– prestaría a la estrategia de sostenibilidad más furor, atención y apoyo que estas vagas declaraciones de intenciones, que no parecen ni nuevas ni actuales. Como ya se sabe, Suecia se ha marcado el objetivo a largo plazo de sustituir los combustibles fósiles y de abandonar la energía atómica.

4.3.4 Además, en el campo del ahorro de energía y de la eficiencia energética, se podría formular otro objetivo igual de eficaz desde el punto de vista de la opinión pública y también orientado al futuro y al fomento de la innovación: por ejemplo, que hasta 2020 todas las nuevas construcciones de la Unión Europea sean «casas de energía cero», es decir, edificios que no necesitan energía externa adicional.

4.4 «Transportes sostenibles»

4.4.1 En el ámbito del transporte se indica en primer lugar que las «tendencias actuales son insostenibles».

4.4.2 La Comisión escribe después: «Los beneficios asociados a la movilidad pueden obtenerse con un coste económico, social y medioambiental muy inferior. Se puede, a tal efecto, reducir la necesidad de transporte (modificando la utilización del suelo o fomentando el teletrabajo y las videoconferencias, por ejemplo), utilizar mejor las infraestructuras y los vehículos, cambiar de medios de transporte (recurriendo, por ejemplo, al ferrocarril en vez de al transporte por carretera), incentivar los desplazamientos en bicicleta o a pie para las distancias cortas, potenciar los transportes públicos, utilizar vehículos menos contaminantes y desarrollar alternativas al petróleo, como los biocombustibles y los vehículos propulsados con hidrógeno». Todo esto, a nivel de contenido, recoge lo expuesto en el dictamen del CESE sobre «Las infraestructuras de transporte del futuro: planificación y países limítrofes — movilidad sostenible — financiación»⁽²⁶⁾. La Comisión señala también que «Los beneficios que aportan unos transportes más sostenibles son numerosos y significativos».

4.4.3 En principio el CESE aprecia en general las afirmaciones y las referencias sobre situaciones en las que todos salen ganando. El CESE se pregunta, no obstante, por qué a pesar de todas estas ventajas y posibilidades aparecen esas tendencias negativas –por ejemplo en el ámbito del transporte– que se señalan en varias ocasiones, y por qué, como consecuencia de ello, la Comisión tiene que constatar una evolución negativa en las tendencias.

⁽²⁴⁾ COM(1997) 599 final.

⁽²⁵⁾ COM(2004) 366 final.

⁽²⁶⁾ DO C 108, 30.4.2004, p. 35.

4.4.4 Tiene que haber razones para que tanto particulares como empresas, a pesar de las ventajas del transporte sostenible descritas por la Comisión, apuesten por tipos de transporte no sostenibles y en su mayoría los prefieran. Estas razones no se analizan en el documento; pero sin ese análisis no se pueden elaborar estrategias adecuadas para contrarrestarlas.

4.4.5 En el ámbito del transporte la Comisión menciona tres iniciativas principales:

- La UE y los Estados miembros deben velar por aumentar el atractivo de las alternativas al transporte por carretera para el transporte de mercancías y pasajeros. (El CESE toma nota de que la Comisión no promete no volver a invertir más dinero en desarrollos insostenibles).
- La Comisión Europea seguirá examinando la posibilidad de gravar el uso de las infraestructuras en la UE. (El CESE toma nota de que la Comisión no anuncia su intención de repercutir totalmente los costes de utilización y los costes externos adicionales).
- La Comisión propondrá una serie de medidas destinadas a mejorar el rendimiento medioambiental de los automóviles, entre las que figurarán iniciativas de fomento de vehículos no contaminantes y energéticamente eficientes. (El CESE aprecia esta medida).

4.4.6 El CESE considera más que dudoso que, con estas iniciativas, la UE pueda solucionar el «problema de los niveles crecientes de congestión» denunciado en la estrategia de sostenibilidad ⁽²⁷⁾, consiguiendo así, por ejemplo, alcanzar una disminución suficiente del tráfico. Las expectativas y formulaciones expresadas en las iniciativas principales difieren en gran medida de lo formulado en otros documentos anteriores de la UE, como por ejemplo en las «redes de ciudadanos» o en el Libro Blanco sobre la política de transportes ⁽²⁸⁾.

4.4.7 Una solución mucho más atractiva para comunicar la estrategia de sostenibilidad a la opinión pública, y además mucho más ambiciosa y orientada al objetivo, sería la de fijarse como meta conseguir que para el 2020 o el 2025 sólo se autorizase a circular en Europa vehículos libres de emisiones. Esto supondría un gran aliciente para la investigación y el desarrollo, aceleraría las innovaciones tecnológicas y aumentaría la competitividad de los automóviles europeos, lo que a su vez favorecería el desarrollo económico de Europa. Además, sería un enfoque tecnológico que podría ayudar a que el desarrollo del tráfico en algunos países emergentes no llevara al colapso ecológico y climático.

4.4.8 El establecimiento de un objetivo estratégico de ese tipo en el sector de los transportes respondería a la demanda del CESE de un desarrollo sostenible del sector ⁽²⁹⁾, pero sería también coherente con una estrategia europea de desarrollo sostenible y permitiría que se hicieran realidad los efectos positivos, tantas veces mencionados, de una situación en la que todos saldrían ganando.

⁽²⁷⁾ COM(2001) 264 final.

⁽²⁸⁾ Libro Blanco – «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», 2001.

⁽²⁹⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Las infraestructuras de transporte del futuro: planificación y países limítrofes – movilidad sostenible- financiación», en la que, entre otras cosas, se lleva a cabo un debate sobre posibles instrumentos fiscales. DO C 108, 30.4.2004, p. 35.

4.5 «Pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo»

4.5.1 Hay que censurar el hecho de que en la Comunicación se reciclen prácticamente peticiones que la UE viene formulando desde hace años pero sin que se hayan llevado a la práctica. Un ejemplo es la iniciativa principal que se propone en este ámbito, según la cual «en el período que resta hasta 2015, la UE y los Estados miembros deben aumentar el volumen de ayuda hasta el 0,7 % de su producto interior bruto (PIB) y alcanzar el objetivo intermedio del 0,56 % en 2010 (objetivos individuales del 0,51 % para la UE-15 y 0,17 % para la UE-10)». El CESE no duda en ningún momento de que se trate de una petición correcta ⁽³⁰⁾. Únicamente recuerda que los países industrializados prometieron ya en la Asamblea Plenaria de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1970, es decir, hace más de 35 años, destinar el 0,7 % de su PIB a la ayuda al desarrollo (medida que, por sí sola, ni mucho menos resolvería todos los problemas). La continua repetición de promesas que luego no se cumplen no ayuda precisamente a que la política resulte más creíble.

4.5.2 El Comité aprecia, como es lógico, todos los esfuerzos anunciados para luchar contra la pobreza en el mundo. La Comisión se compromete a redoblar los esfuerzos para asegurar que el comercio internacional sea utilizado como instrumento para promover un desarrollo realmente sostenible. Esta medida es, sin duda, de extrema importancia, y a nivel mundial cabría incluso considerarlo como el planteamiento decisivo. Los acuerdos de la OMC son acuerdos comerciales que no se atienen a ningún criterio de sostenibilidad, a pesar de que el comercio mundial tiene consecuencias decisivas para la sostenibilidad. Por eso, el Consejo y la Comisión deberían, por una parte, destacar y otorgar un lugar central a esta afirmación, pero, por la otra, bosquejar también de qué manera podría llevarse eso a cabo.

4.5.3 Esto también es importante para dejar claro a la opinión pública que no se trata de una simple declaración de intenciones. Para el CESE es obvio que las ayudas financieras por sí solas no pueden mejorar de un modo duradero las condiciones de vida y de trabajo en los países en desarrollo.

El Comité recuerda además que en las conclusiones del Consejo sobre la dimensión social de la globalización (marzo de 2005) se colocó el concepto de «trabajo decente» en el centro de la política exterior de la UE. El Comité no puede aceptar que ciertos países basen sus ventajas comparativas en la inobservancia de las normas de la OIT o medioambientales. Estas normas no son algo así como un proteccionismo velado de los países ricos, sino que contribuyen a la defensa de la dignidad humana, del progreso social y de la justicia. La UE debería hacer un seguimiento del progreso en estos terrenos y llevar a cabo una evaluación a ser posible junto con los agentes sociales reconocidos por la OIT de los terceros países involucrados (o

⁽³⁰⁾ Véase el dictamen del CESE sobre la «Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo» DO C 14, 16.1.2001, p. 87.

de las organizaciones representativas y reconocidas que trabajan allí); y en el caso de que se observara un deterioro de la situación, debería reaccionar con sanciones comerciales. Es lamentable que en la Comunicación de la Comisión no se haga alusión a este tema.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

4.6 De forma general, el Comité invita a la Comisión y a los Estados miembros a demostrar a sus socios comerciales que el desarrollo sostenible no se debe entender como un generador de gastos, sino más bien como un factor de riqueza tanto para sus economías, que aspiran a niveles de vida más altos, como para el planeta entero.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación y gestión de las inundaciones»

COM(2006) 15 final — 2006/0005(COD)

(2006/C 195/09)

El 13 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 175(1) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de abril de 2006 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 141 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El CESE considera positivo que la Comisión haya presentado una propuesta de Directiva sobre inundaciones, tal y como solicitábamos en el Dictamen ⁽¹⁾ realizado sobre la anterior Comunicación, y valora muy especialmente que esta se integre en la metodología e instrumentos creados por la Directiva marco sobre el agua (DMA). Con la inclusión en el plan de cuenca de los mapas y planes de riesgo de las inundaciones se regulan todas las materias referidas a la gestión de las aguas continentales y de las zonas marítimas adscritas a las cuencas.

1.2 La efectividad de la norma tiene como base fundamental la realización de la evaluación preliminar de la situación de las cuencas hidrográficas y de las zonas costeras, de forma que se haga un diagnóstico profundo de la situación actual, sobre todo en las zonas de alto riesgo como consecuencia de la actuación humana y del cambio climático.

1.3 Es también importante insistir en las acciones preventivas contra los efectos dañinos de las inundaciones, desarrollando todas las medidas dirigidas a la población, a través de las medidas de información y participación. Por este motivo, solicitamos a la Comisión una especial vigilancia en que estas

normas, que imponen el Art. 14 DMA y la propuesta de Directiva, figuren en los planes de cuenca.

1.4 Los planes de gestión y los mapas de riesgo, tal y como figuran en la propuesta de Directiva, tienen que ser ampliados. La clasificación de las cuencas con alto riesgo debe comprender tanto medidas prioritarias de actuación, con una financiación adecuada, como los criterios a emplear para minimizar los costes, a la vez que se incrementan los beneficios para la población. Esto debe dar como resultado un desarrollo sostenible integrado de las zonas inundables.

1.5 Por último conviene destacar que, con vistas a las actuaciones comunitarias dirigidas a la investigación y coordinación multidisciplinar, se deben potenciar todas las políticas que incidan en las aguas europeas.

2. Consideraciones previas

2.1 En el desarrollo de la Directiva 2000/60/CE o Directiva marco sobre el agua (DMA) quedaba un espacio vacío: la fijación de un objetivo para la prevención, protección y mitigación de las inundaciones. De hecho, en la última década el territorio de la UE ha sufrido más de 100 inundaciones, con un elevado

⁽¹⁾ Dictamen CESE 125/2005, DO C 221 de 8 de septiembre de 2005.

número de muertos y cuantiosas pérdidas económicas. La Comisión presentaba una Comunicación ⁽²⁾ en la que se hacía un análisis de la situación, así como la propuesta de una acción concertada en la Unión Europea. La actual propuesta de Directiva es uno de los componentes de esa acción.

2.2 Tanto en la Comunicación como en la Propuesta de Directiva, se hace hincapié en la necesidad de que toda actuación en la política de aguas esté coordinada con otras políticas comunitarias existentes en el terreno de la prevención y minimización de las inundaciones. La política de investigación, con proyectos de investigación como FLOODsite, contribuye a la mejora de los métodos integrados de análisis y gestión de los riesgos de inundación; la política regional, mediante la utilización de los Fondos estructurales, especialmente el Fondo europeo de Desarrollo Regional y la PAC, con los mecanismos de disociación y condicionalidad ⁽³⁾, forman un conjunto global que permite obtener mejores resultados que una acción individual sobre aguas.

2.3 El objetivo de la propuesta de Directiva es reducir y gestionar los riesgos de inundación que afectan a la vida y a la salud de las personas, a sus bienes y, también a la naturaleza y al medio ambiente. La integración de esta propuesta en la DMA permite simplificar los procedimientos organizativos y administrativos ya que se integra en las demarcaciones hidrográficas ya existentes, según las normas de la DMA. Esto significa que todas las actuaciones que se tengan que realizar para evitar y minimizar los riesgos de las inundaciones han de hacerse dentro de los planes de cuenca de cada río y que las autoridades establecidas son las mismas en ambos casos, asumiendo esta nueva competencia. Además, es importante destacar que se aumenta la efectividad al hacer coincidir los calendarios de la nueva propuesta con los previamente fijados en la DMA.

2.4 El CESE quiere manifestar su acuerdo con la propuesta de Directiva. De hecho, se examina con atención el contenido de la misma, al entender recogidas muchas de las observaciones efectuadas en su Dictamen sobre la Comunicación del 2004 ⁽⁴⁾. A este respecto, no nos queda más que insistir en la función que debe realizar la Comisión; su papel en el cumplimiento del contenido de la DMA y de todas sus normas de desarrollo es la garantía de una correcta aplicación de las normas por las autoridades de los Estados miembros, sin perder de vista los efectos beneficiosos que puede tener para los terceros países, con los que se comparten las cuencas hidrográficas en el territorio europeo.

3. Resumen de la propuesta

3.1 La propuesta de Directiva se divide en siete capítulos:

- El primero comprende las disposiciones generales que regulan el objeto y definiciones tanto de las inundaciones como del riesgo de inundación, complementándose, estas disposiciones, con las definiciones del art. 2 DMA.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones- Gestión de riesgos de inundación, prevención, protección y mitigación de las inundaciones, COM(2004) 472 final de 12.7.2004.

⁽³⁾ Reglamento nº 1698/2005 de desarrollo rural, y el FEADER

⁽⁴⁾ Dictamen CESE 125/2005 (ver nota 1). DO C 221 de 8.9.2005

- En el segundo capítulo se desarrolla la evaluación preliminar del riesgo de inundación para cada cuenca hidrográfica, evaluación que debe incluir unos contenidos mínimos, establecidos en el art. 4.2. A partir de esta evaluación se clasificarán las cuencas en dos categorías: las que no tienen un riesgo potencial de inundación y las que lo tienen significativamente. Esta evaluación deberá hacerse en un plazo máximo de tres años, a partir de la entrada en vigor de la Directiva.

- La realización de los mapas de riesgo de inundación se regula en el capítulo III. Estos comprenden no solo las cuencas fluviales sino también las zonas costeras que quedan comprendidas dentro de las demarcaciones hidrográficas. La realización de estos mapas se hará conforme a las probabilidades de inundación de cada zona geográfica, de forma que puedan valorarse los efectos que tendrían sobre la población, la economía de la zona y el medio ambiente.

- Los planes de gestión de riesgo se desarrollan en los art. 9 y siguientes y corresponden al capítulo IV. Cada Estado miembro preparará y ejecutará los planes de gestión de riesgo para cada demarcación hidrográfica y conforme a la calificación dada en la evaluación preliminar, de forma que se reduzca la probabilidad de inundación y sus consecuencias. Para ello deberán actuar sobre la gestión de los recursos hídricos, del suelo, de la ordenación territorial y de los usos del suelo. En ningún caso la actuación tendrá repercusiones negativas en los países vecinos.

- La información y participación de la población, que se recoge en el capítulo V, incorpora la disposición contenida en el art. 14 DMA, debiendo realizarse tanto en la evaluación preliminar como en los planes de gestión.

- El capítulo VI incorpora al Comité de la DMA, art. 21, como elemento de asistencia a la Comisión.

- Y, por último, el capítulo VII establece los plazos para la realización de los informes de la Comisión al Parlamento y al Consejo, en 2018, así como que, a los dos años desde la fecha de entrada en vigor, los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión las normas de transposición de la Directiva.

4. Observaciones a la propuesta

4.1 El CESE observa que la inclusión de esta propuesta de Directiva en la metodología de la DMA favorece la incorporación de los planes de gestión de inundación a los planes de las cuencas hidrográficas, de forma que se garantiza que exista la planificación necesaria para actuar en toda la extensión de la cuenca, compatibilizando las medidas y actuaciones eficaces en los distintos ámbitos (local, estatal, transnacional ...) y la coordinación de todas las autoridades competentes.

4.2 Además, la integración de la gestión de inundación en la DMA conceptualmente favorece la definición de inundación como un fenómeno natural y normalizado, en el régimen fluvial y en la dinámica costera. La definición de riesgo se relaciona con los efectos perjudiciales a la salud humana, el medio ambiente y la actividad económica y, en consecuencia, a los daños en las masas de agua objeto de la DMA.

4.3 La realización de una evaluación inicial del riesgo de inundación era una de nuestras conclusiones más significativas ⁽⁵⁾; de esta forma, entendemos que el contenido expuesto tanto en el art. 4 como en el 5 de la propuesta de Directiva facilitará de forma científica los planes de gestión de las inundaciones. Es importante destacar algunas de las menciones exigidas, tales como:

- descripción de las inundaciones sucedidas,
- descripción de los procesos de inundación y su vulnerabilidad al cambio,
- descripción de los planes de desarrollo que pudieran modificar el uso del suelo, de la distribución de la población o de actividades económicas que pudieran aumentar los riesgos de inundación.

4.4 También nos parece destacable la clasificación de las cuencas y de la franja costera, como con riesgo o no de inundación. El CESE esta de acuerdo en que el objeto de la gestión de riesgos es reducir la probabilidad y el impacto de las inundaciones y, para ello, es necesario establecer una clasificación de las actuaciones y medidas que pueden tomarse y de los criterios para realizar la elección adecuada en cada caso.

4.5 El CESE propone a la Comisión que, de forma específica, se recojan en el art. 9 y el anexo A para los planes de cuenca los principios y medidas siguientes:

- La adecuación al funcionamiento natural de los sistemas hídricos fluviales y costeros, fomentando la recuperación de los espacios y elementos de autorregulación de las cuencas (reforestación de áreas de montaña, protección de humedales y ecosistemas asociados, líneas de control de la erosión y sedimentación de cauces, programas de sustitución de usos, etc.)
- El principio de alcanzar un desarrollo sostenible de las áreas inundables por medio de:
 - la estimación del potencial económico explotable de los usos de las mismas compatible con el régimen natural de inundaciones
 - la planificación de la transición hacia modelos en los distintos ámbitos de la planificación, en particular la urbanística.

4.6 Es importante que, para una mayor implicación de la sociedad civil en la prevención de los riesgos y efectos de las inundaciones, se desarrolle en todos los Estados miembros un sistema de información y participación de la población tal y como se estructura en el art. 14 DMA. A este efecto, los mecanismos de participación deben comprender tanto los planes de riesgo como las evaluaciones preliminares.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ Véanse los puntos 3.2 y 3.3 del dictamen CESE 125/2005 DO C 221 de 8.9.2005.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición)»

COM(2006) 29 final — 2006/0009 (CNS)

(2006/C 195/10)

El 7 de marzo de 2006, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de abril de 2006 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor, uno en contra y una abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora la Decisión adoptada por el Consejo respecto al mecanismo comunitario de protección civil al considerar que, en términos generales, recoge las observaciones hechas en el Dictamen sobre la Comunicación de mejora de dicho mecanismo⁽¹⁾ que a tal efecto aprobamos en noviembre del 2005.

1.2 Además, queremos destacar que el procedimiento de refundición, como método de simplificación de la legislación comunitaria, facilita el conocimiento y la mejor aplicación de esta norma por las autoridades de protección civil de los Estados miembros para que resulte más operativa ante las catástrofes tanto naturales como de origen humano.

1.3 El refuerzo de la actuación del mecanismo, mediante la dotación de mayores competencias y, sobre todo, de más y mejores medios, facilitará su intervención tanto dentro como fuera del territorio comunitario. Es muy importante la referencia que se hace a la coordinación de este mecanismo con el de las Naciones Unidas, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. No obstante, consideramos que se tendría que ampliar a la Cruz Roja y a las ONG que operen en las zonas afectadas, así como servir de coordinador del voluntariado, que juega un importante papel en las catástrofes.

1.4 Una dotación presupuestaria suficiente para el mecanismo es un punto clave para su buen funcionamiento: reconocimiento de la necesidad de mejorar la información, de la disponibilidad de medios de transporte, de dotaciones para la formación de los expertos, etc. Por considerar este punto de una importancia crucial, nos reiteramos en su necesidad y entendemos que la Comisión deberá disponer de estos fondos y exigir a los Estados miembros el cumplimiento de estas mismas obligaciones para que el conjunto de la protección civil realice su cometido.

⁽¹⁾ Dictamen CESE 1491/2005 de 14 de diciembre de 2005; DO C 65 du 17.3.2006, p. 41.

2. Introducción

2.1 El mecanismo comunitario de protección civil se creó en 1981⁽²⁾ y, junto con el Programa de acción a favor de la protección civil⁽³⁾, ha servido durante todo este periodo de tiempo para facilitar la movilización y la coordinación de la protección civil dentro y fuera de la UE. La experiencia acumulada por el mecanismo a lo largo de estos años puso de manifiesto la necesidad de mejorarlo, sobre todo a raíz de que, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo, evaluaran su intervención en las grandes catástrofes ocurridas dentro y fuera del territorio europeo.

2.2 Con la intención de mejorar el mecanismo la Comisión presentó una Comunicación⁽⁴⁾ en la que se proponían una serie de mejoras, centradas en:

- Mayor coordinación entre el mecanismo y los sistemas nacionales de protección civil, así como con los organismos de ámbito internacional, en especial con las Naciones Unidas.
- Mayor preparación de los equipos, con especial referencia a la existencia de módulos de rápida intervención y la creación de módulos de reserva en cada Estado miembro, disponibles para su actuación dentro y fuera de la UE.
- Análisis y evaluación de las necesidades en cada catástrofe, mediante un sistema de alerta que utilice los medios del Centro de Control e Información Europeo (CECIS).
- Consolidación de la base logística.

⁽²⁾ Decisión 2001/792/CE, Euratom.

⁽³⁾ Decisión del Consejo 1999/847/CE de 9 de diciembre.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejora del mecanismo comunitario de protección civil. COM(2005) 137 final.

2.3 El CESE emitió un Dictamen ⁽⁵⁾ sobre dicha Comunicación. Consideraba positiva la propuesta de mejora, aunque entendía que había algunas medidas que podían ser objeto de modificaciones teniendo en cuenta la experiencia adquirida, sobre todo en las últimas intervenciones de las catástrofes de Asia. Manteniendo la estructura de dicho Dictamen, propusimos a la Comisión las siguientes cuestiones para un mejor funcionamiento del mecanismo:

- Potenciación del sistema CECIS, mediante una estructura de satélites que permitiera un mayor conocimiento de las catástrofes y, en consecuencia, disponer de los datos necesarios para una mejor intervención de medios y de personas.
- En la formación de los equipos de intervención, hay que tener presente la necesidad del aprendizaje de idiomas. Además, se señalaba la necesidad de un sistema visible de identificación de las personas destacadas en las catástrofes por parte de la UE.
- Exigencia de medios mínimos de intervención que, coordinados por el mecanismo, estuvieran a su vez coordinados con la ONU. Para ello, considerábamos la necesidad de dotación de un cuerpo técnico centralizado de actuación 24 horas, con un presupuesto suficiente que permita su operatividad en las mejores condiciones.
- La utilización por el mecanismo de dotaciones propias, tanto de comunicación como de transporte.

3. Observaciones a la propuesta

3.1 Esta Decisión del Consejo, que refunde en un solo texto la anterior Decisión de 23 de octubre de 2001 y la Comunicación citada, está en consonancia con el programa de simplificación legislativa emprendido por la Comisión. El método de refundición utilizado favorece su aplicación, tanto por el mecanismo como por las autoridades nacionales encargadas de la protección civil. Además, ha mejorado sustancialmente su contenido, tanto en lo que se refiere al funcionamiento del mecanismo comunitario de protección civil, como a la dotación de los medios que permitan su operatividad.

3.2 El CESE aprecia esta iniciativa, por lo que supone de clarificación de la función del organismo comunitario que debe coordinar la intervención en caso de catástrofes dentro y fuera del territorio comunitario, especialmente porque su ámbito de intervención se amplía, por un lado a las catástrofes de origen humano, atentados terroristas, y por otro a la contaminación marina accidental.

3.3 Más importante consideramos la inclusión de algunas de las mejoras del mecanismo que solicitábamos en nuestro Dictamen del 2005. Así, conviene destacar la inclusión, en el artículo 2, de la disponibilidad de apoyo de los recursos y capacidades militares, al considerar que, en muchos casos, son indispensables para una actuación rápida y eficaz. También se ha incorporado otra de nuestras solicitudes, cual es la adopción de medidas para el transporte, la logística y otras formas de apoyo a nivel comunitario.

3.4 Reiteramos nuestro acuerdo con los módulos de intervención que deberán ser dotados por los Estados miembros bajo la coordinación del mecanismo y que permanecerán en constante relación con el CECIS, de forma que, a través de un sistema de alerta rápida, se consiga la intervención con los medios apropiados, incluidos los medios de transporte complementarios.

3.5 Se ha introducido una modificación no prevista en la Comunicación y referida a las intervenciones fuera del territorio comunitario. Esta modificación se refiere a que será el Estado que ejerza la presidencia del Consejo de la UE el que establecerá las relaciones con el país afectado, si bien el CECIS dispondrá de la información y la Comisión nombrará el equipo de coordinación operativa que, a su vez, se coordinará con la ONU. Entendemos que es importante involucrar en la actuación del mecanismo comunitario de protección civil a la representación máxima de la UE, por lo que el CESE solicita la intervención del responsable de política exterior de la UE. Sin embargo, no vemos del todo operativo el sistema finalmente propuesto.

3.6 Es importante destacar el nuevo artículo 10 en el que se establece la complementariedad del mecanismo comunitario con los organismos nacionales de protección civil, al disponer que se podrá apoyar a éstos con medios de transporte y mediante la movilización de los módulos y equipos que puedan actuar sobre el terreno.

3.7 Por último, el artículo 13 establece la competencia de la Comisión para ejecutar todas las medidas previstas en esta decisión, especialmente la disponibilidad de recursos para las intervenciones, para el sistema CECIS, para los equipos de expertos, para la formación de los mismos y cualquier otra forma de apoyo complementario. El CESE valora positivamente el hecho de que se reconozca la necesidad de disponer de recursos adecuados, pero entiende que éstos deberían cuantificarse, con el fin de poder actuar en todas y cada una de las competencias que se le atribuyen.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ Cf. nota 1.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Mejorar la salud mental de la población — Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental»

COM(2005) 484 *final*

(2006/C 195/11)

El 14 de octubre de 2005 de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Mejorar la salud mental de la población — Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2006 (ponente: Sr. BEDOSSA).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen

Procede constatar de manera inequívoca la importancia de la salud mental para la Unión Europea. Para ello es preciso establecer una estrategia:

- compuesta por varias facetas:
 - mejorar la información sobre la salud;
 - reaccionar mejor ante las amenazas que se ciernen sobre la salud;
 - atenuar las desigualdades en materia de sanidad;
 - garantizar un elevado nivel de protección social y de buena salud mediante una estrategia intersectorial;
- mediante el establecimiento de objetivos:
 - promover la salud mental de toda la población;
 - hacer especial hincapié en la prevención;
 - mejorar la calidad de vida de los enfermos;
 - desarrollar un sistema de información y un programa de investigación para la Unión Europea;
- mediante la formulación de recomendaciones, en particular:
 - confeccionar un proyecto piloto de creación de redes regionales de información que agrupen a todos los intervinientes;
 - favorecer el proceso de desinstitucionalización para aprovechar mejor los recursos disponibles;
- determinar las mejores prácticas para promover la inclusión social y salvaguardar los derechos de las personas aquejadas de trastornos mentales, lo cual debería incluirse en la esfera de actuación de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La toma de conciencia de la importancia de la salud mental se debe al concurso de varios factores evolutivos:

- la explosión de la demanda, con la aparición de un fenómeno de masas: evolución de la psiquiatría hacia la salud mental;

- la entrada en liza irreversible de los usuarios o de sus representantes, que provocan interacciones en todas las políticas;
- el desequilibrio entre el recurso a los hospitales y a los ambulatorios, así como los problemas de flexibilidad que acusa todo el sector de las prestaciones sanitarias, desde los servicios de urgencia hasta los médico-sociales.

2. Planteamiento del problema

2.1 Los trastornos psíquicos constituyen una de las diez principales causas de incapacidad en todo el mundo, razón por la cual acarrear consecuencias socioeconómicas devastadoras para los individuos, familias y gobiernos.

2.2 Las personas que sufren trastornos psíquicos suelen hacer frente a comportamientos discriminatorios, a actitudes excluyentes y a graves violaciones de sus derechos fundamentales.

2.3 Se observa una interacción entre el problema de la salud mental y la pobreza: ésta aumenta el riesgo de que surjan trastornos psíquicos y limita la posibilidad de acceder a intervenciones esenciales en materia de salud mental. Por consiguiente, los Estados miembros deben incluir los problemas de salud mental entre sus principales preocupaciones de salud pública.

2.4 Sin embargo, la salud mental no siempre figura entre las prioridades en materia de salud, en parte porque no todos los países disponen de la capacidad necesaria para establecer servicios completos y eficaces de salud mental.

2.5 El instrumento comunitario de intervención en materia de salud mental se enmarca en el programa de salud pública de la UE 2003-2008, cuyo fundamento jurídico es el artículo 152 del Tratado. Sin embargo, debe señalarse que todas las acciones que se emprendan al respecto han de respetar las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto a la organización de los servicios sanitarios y a la prestación de la asistencia médica.

2.6 Con su Libro Verde, la Comisión pretende entablar, en el marco del plan de acción comunitario, un amplio debate sobre la mejora de la gestión de las enfermedades mentales y el fomento del bienestar mental en toda la Unión por las razones siguientes:

- No hay salud sin bienestar psíquico. La salud mental es importante para las personas y para la sociedad. En efecto, a nivel individual, la salud mental permite a las personas realizar su potencial y desempeñar sus funciones en la vida social, académica y profesional, constituyendo, además, una fuente de cohesión social esencial para que la Unión Europea pueda convertirse en una sociedad del conocimiento.
- Los trastornos psíquicos suponen una carga muy pesada, lo cual es notorio puesto que casi todos conocemos a alguien de nuestro entorno que sufre algún problema de tipo mental. Los trastornos mentales menoscaban la calidad de vida de la persona que los sufre y también de su familia. Es una de las principales causas de discapacidad;
- el coste social y económico de los trastornos mentales es muy elevado. De hecho, causan importantes pérdidas y cargas a los sistemas económicos, sociales, educativos, penales y judiciales. En algunos países los trastornos mentales son una de las principales causas de absentismo laboral, así como de jubilación anticipada y de percepción de pensiones por incapacidad laboral;
- hoy en día sigue produciéndose la exclusión social, la estigmatización y la discriminación de las personas que sufren algún tipo de enfermedad mental. Los casos conocidos de tratamientos o prácticas sanitarias que atentan contra los derechos fundamentales o la dignidad de estos enfermos provocan una pérdida de confianza en la sociedad y merman el «capital social» de la Unión Europea.

2.7 A raíz de la Conferencia ministerial europea de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre salud mental que se celebró en enero de 2005, la Comisión Europea publicó en octubre de 2005, en su calidad de coorganizadora de la Conferencia, un Libro Verde titulado «Mejorar la salud mental de la población. Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental» basado en la salud pública y en el artículo 152 del Tratado, y lanzó un proceso de consulta sobre la salud mental en la Unión Europea.

2.8 El objetivo explicitado claramente consiste en mejorar la salud mental de la población europea en el marco de una estrategia que rebase el ámbito sanitario y, en general, en volver a colocar a Europa en la vía de la prosperidad duradera, así como reforzar la solidaridad, la justicia social y la calidad de vida.

2.9 La finalidad del Libro Verde consiste en suscitar en 2006 un debate y un proceso de consulta de las autoridades públicas, los profesionales y las asociaciones de pacientes. Ello podría desembocar a finales de 2006 en la formulación de propuestas correspondientes al ámbito de competencias de la Comunidad y constituir la estrategia de la Unión en materia de salud mental.

3. Análisis y propuestas recogidas en el Libro Verde

3.1 Constatación inequívoca de la importancia de la salud mental para la Unión Europea

3.1.1 Con arreglo a los datos disponibles, el 27 % de los adultos europeos han sufrido alguna forma de alteración

psíquica en algún momento de su vida, con el 6,3 % de trastornos somatoformes, el 6,1 % de depresiones y el 6,1 % de fobias.

3.1.2 El número de suicidios cometidos en los Estados miembros de la Unión rebasa el de muertes por accidentes de tráfico o por el VIH-SIDA.

3.1.3 Las consecuencias para la colectividad son múltiples. En el Libro Verde se propone efectuar una evaluación financiera de la pérdida de productividad, así como de los gastos en que incurren los sistemas social, educativo, penal y judicial.

3.1.4 Existen muchas desigualdades entre los Estados miembros y en el interior de éstos.

3.2 Necesidad de adoptar una estrategia de alcance comunitario sobre la salud mental

3.2.1 En su fase actual, el programa de salud pública establecido por la Unión Europea consta ya de varias facetas:

- mejorar la información sobre la salud;
- reaccionar mejor ante las amenazas que se ciernen sobre la salud;
- garantizar un elevado nivel de protección social y de buena salud en el marco de una estrategia intersectorial;
- atenuar las desigualdades existentes en materia de salud.

3.2.2 La futura estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental podría articularse en torno a los siguientes objetivos:

- velar por la salud mental de toda la población;
- hacer frente a las enfermedades mentales mediante la prevención;
- mejorar la calidad de vida de las personas con enfermedades mentales mediante su integración en la sociedad y la salvaguarda de sus derechos y su dignidad;
- desarrollar un sistema de información, investigación y conocimientos para toda la UE.

3.2.3 Una de las posibles iniciativas comunitarias sería que el Consejo aprobase una Recomendación sobre la reducción de los casos de depresión y de conducta suicida basándose en un proyecto piloto consistente en crear redes regionales de información que reunieran al sector sanitario, los pacientes y sus familias, así como a animadores, lográndose reducir en un 25 % las tentativas de suicidio cometidas por jóvenes.

3.2.4 En el marco de su acción encaminada a mejorar la integración social de las personas con enfermedades mentales, la Comisión Europea insta a los Estados miembros a acelerar el proceso de desinstitucionalización. Un estudio encargado estos últimos años por la Comisión confirma que la sustitución de las instituciones psiquiátricas por servicios comunitarios permite mejorar la calidad de vida de los pacientes. En junio de 2005 se lanzó una licitación con vistas a la elaboración de un estudio mediante el que se analizará y presentará la mejor manera de utilizar los recursos financieros disponibles, al tiempo que se aportarán datos sobre la desinstitucionalización.

3.2.5 Otras iniciativas comunitarias que podrían lanzarse al respecto:

- la Unión Europea podría identificar las mejores prácticas para favorecer la inclusión social y defender los derechos de las personas con enfermedades mentales;
- la situación de las personas con enfermedades mentales y de los establecimientos psiquiátricos debería quedar garantizada por los derechos fundamentales y los derechos humanos previstos en la Carta recogida en el proyecto de Constitución europea.

3.2.6 La Unión Europea desea mejorar el conocimiento de la salud mental respaldando programas de investigación y favoreciendo la interrelación entre los medios de la política y de la investigación.

4. Punto de vista acerca de las propuestas

4.1 *La toma de conciencia de la importancia de la salud mental se debe al concurso de varios factores evolutivos*

4.1.1 Los últimos años han estado marcados por varias circunstancias: la explosión de la demanda, con la aparición de un fenómeno de masas; un cambio de paradigma: de la psiquiatría a la salud mental; la entrada en liza irreversible de los usuarios y de los representantes de sus familias. Cada uno de dichos fenómenos ha dado lugar, siguiendo ritmos distintos según cada Estado miembro, a modificaciones legislativas o reglamentarias que dejan traslucir un mayor o menor grado de sensibilización política y administrativa.

4.1.2 La demanda generalizada, que satura todos los dispositivos, está relacionada con la compleja interacción entre los cambios de percepción por parte de la sociedad del hecho psíquico y de la psiquiatría –banalizándose ésta o, al menos, estigmatizándose menos– y la oferta. Con arreglo a las observaciones efectuadas simultáneamente en todos los países desarrollados, ello se refleja en términos epidemiológicos: considerando la prevalencia anual referida a la población general, entre el 15 y el 20 % de los trastornos mentales son diagnosticables; causan entre el 12 y el 15 % de las situaciones de discapacidad, tanto como las enfermedades cardio-vasculares y dos veces más que el cáncer; se les imputa el 30 % de los años de vida perdidos por mortalidad evitable o por discapacidad (fuente: OMS, 2004). Dicha presión se refleja, asimismo, en el desarrollo de la planificación sanitaria, que cada vez encomienda más tareas a la psiquiatría.

4.1.3 La combinación de la demanda generalizada con los cambios de percepción hace prevalecer las solicitudes de carácter ambulatorio de manera que ha desaparecido la dicotomía tradicional entre salud y enfermedad, experimentándose una continuidad entre los distintos estados clínicos hasta llegar al estadio de trastorno psíquico. Así las cosas, actualmente resulta imposible disociar los trastornos del contexto social en el que emergen, siendo necesario evaluar las repercusiones sociales de los trastornos para apreciar las necesidades. Actualmente, un aspecto esencial de la psiquiatría consiste en distinguir con precisión las cuestiones que tienen carácter psiquiátrico de las que no lo tienen, lo cual permite intervenir cuando es necesario sin reducir por ello la esfera propia de la disciplina, con vistas a repartir la carga común entre todos los intervi-

nientes o ayudarles a convertirse de nuevo en protagonistas principales de la ayuda o terapia. Dichas tensiones dialécticas – a veces conflictivas– entre los aspectos clínicos, éticos y organizativos dejan traslucir el referido cambio de paradigma – psiquiatría frente a salud mental–, así como una terminología a veces contradictoria, incluso en los documentos públicos. Sin embargo, en las publicaciones internacionales la distinción entre «*psychiatry*» y «*mental health*» no plantea problemas.

4.1.4 El último aspecto –y no precisamente nimio– consiste en el aumento de la presión que ejercen los usuarios y los representantes de sus familias. Corresponde a una evolución general –perceptible en Francia y en el resto del mundo– que no se circunscribe a la psiquiatría y que se ve acentuada por determinadas patologías (SIDA) que han modificado profundamente la relación existente entre el médico y el paciente. Prueba patente de ello es la normativa aplicable a los derechos de los enfermos, las referencias a los usuarios y a sus familias que figuran en los documentos administrativos en materia psiquiátrica sobre la organización de los servicios, la respuesta a las necesidades y la aplicación concreta de todo ello.

4.1.5 Dicha toma de conciencia es simultánea a la de los representantes de la población y de todos los usuarios potenciales. Cada vez son más evidentes las interacciones entre la política general, la política local y la salud mental. Las repercusiones de la evolución de la psiquiatría atañen cada vez más a los representantes elegidos, previéndose la acentuación de esta tendencia.

4.1.6 Tal evolución ha agudizado enormemente el desequilibrio entre el recurso a los hospitales y a los ambulatorios, así como los problemas de flexibilidad que acusa todo el sector de las prestaciones sanitarias, desde los servicios de urgencia hasta los médico-sociales. Además, ha acentuado el frecuente fracaso del proceso de desinstitucionalización y la fallida integración de la psiquiatría en los hospitales generales. Dada la permeabilidad entre los ámbitos médico y social, entre las profesiones y las formaciones, una de las claves del futuro reside en la formación inicial y continua con vistas a ejercer profesiones correspondientes a nuevas funciones. Sin perjuicio de estos grandes cambios, han surgido nuevos problemas como los relativos a los detenidos con trastornos mentales, a las personas mayores con patologías neurodegenerativas que se traducen en discapacidades psíquicas y a grupos de población especialmente desfavorecidos.

4.1.7 El final de la segunda guerra mundial; la sensibilización ante la experiencia de los campos de concentración y los derechos humanos; la actitud crítica ante la hospitalización psiquiátrica tal como se practicaba en el pasado; la aparición de los psicotrópicos; el surgimiento de los movimientos de consumidores y usuarios, así como las restricciones presupuestarias han sometido a la psiquiatría de la mayoría de los países desarrollados a lo que –haciendo referencia a la realidad anglosajona– se denomina proceso de desinstitucionalización en las publicaciones internacionales. Consiste en organizar los servicios y la asistencia sanitarios de tal manera que se recurra menos a la hospitalización y más frecuentemente a aquellas intervenciones que fomenten el mantenimiento del paciente en su entorno natural.

4.1.8 En dicho proceso de desinstitucionalización han surgido continuamente escollos cuando se ha privilegiado la deshospitalización: la judicialización; es decir, la tendencia observada en la sociedad y en la psiquiatría a transferir o a mantener en prisión a gran cantidad de personas aquejadas de trastornos mentales; el vagabundeo de los pacientes marginales o precarios, tras interrumpir su tratamiento o al término de éste, sin alojamiento ni prestaciones sociales, que se convierten en personas sin domicilio fijo; el síndrome de la puerta giratoria («*revolving door*»); es decir, la trayectoria habitual de un cierto porcentaje de pacientes que ingresan en un hospital, reciben el alta y vuelven luego a ingresar, generándose así un ciclo interminable. Con el paso del tiempo y las restricciones presupuestarias, la combinación de los referidos fenómenos con la demanda generalizada ha saturado los servicios de urgencias y la capacidad de hospitalización. Ello ha desembocado finalmente en la creación de camas hospitalarias adicionales disponibles a tiempo completo que se podría haber evitado, en parte bajo la presión ejercida por determinados incidentes graves (con agresores o víctimas aquejados de trastornos mentales). Así, la opinión pública ha podido influir en los diseñadores de las políticas y llevarles a adoptar soluciones que privilegian la seguridad o, por el contrario, a establecer planes de salud mental.

4.2 La información y los medios de comunicación

Generalmente, los medios de comunicación sólo se interesan por las personas aquejadas de trastornos mentales cuando cometen infracciones (pese a que no son más frecuentes que las transgresiones imputables a la población general). Tal situación favorece determinadas consecuencias, en términos de imagen negativa y de crispación acerca de las cuestiones de seguridad que desembocan en el aumento de la intolerancia y del rechazo de las personas aquejadas de enfermedades mentales. Por consiguiente, la información continuada sobre cuestiones de salud mental, cada vez más sensible, no puede seguir fuera de control, de manera que es necesario prevenir sus posibles graves consecuencias y llegar al público en general a través de los medios de comunicación y sus profesionales.

4.3 Los requisitos y componentes de la estrategia común en favor de la salud mental

4.3.1 El CESE apoya la iniciativa de la Comisión destinada a elaborar una estrategia europea integrada sobre la salud mental. En opinión del Comité, el debate en torno a la investigación, identificación y elaboración de esta estrategia debe basarse en la sociedad del conocimiento. Ello significa, entre otras cosas, que la sociedad europea debe:

- tener una idea clara de los conceptos relativos a la salud mental y de lo que abarcan;
- comprender precisamente la magnitud del problema tal como está inventariado en la actualidad, así como la dinámica que comporta;
- reforzar considerablemente la implicación de la sociedad europea para que participe verdaderamente en el establecimiento de las condiciones que permitan adoptar decisiones integradas para llegar a una solución.

4.3.2 Por consiguiente, la amplitud de las necesidades requiere un programa ambicioso y la definición de una estrategia común basada en determinados principios que gocen de reconocimiento generalizado. Procede señalar que ciertos problemas de salud de menor entidad suscitan movilizaciones de gran amplitud. Por otra parte, la situación de la salud mental

varía mucho según los Estados miembros y puede quedar hipotecada por el posible aumento del retraso que ya acusan los países cuya adhesión a la Unión Europea está prevista a largo plazo.

En la fase actual cabe establecer determinados requisitos.

4.3.3 En primer lugar, una estrategia común requiere una misma percepción acerca de expresiones y conceptos tales como «mala salud mental» o «personas que acusan una incapacidad mental», en el sentido que se les otorga en Francia.

4.3.4 El reconocimiento como prioridad de una salud mental a la altura de las necesidades constituye un avance considerable para dotarse de los mecanismos de acción necesarios.

4.3.5 Por otra parte, dicha constatación ha de respaldarse mediante un análisis pormenorizado de la situación existente tanto desde el punto de vista de las necesidades como de las respuestas que se dan efectivamente.

4.3.6 En cuanto a las acciones que conviene emprender, sólo cabe adherirse a las propuestas formuladas en el Libro Verde. Las relativas a la salud mental se centran en la situación de los niños y adolescentes, en la población activa y en las personas mayores.

4.4 Hacia una salud mental ciudadana

4.4.1 La salud mental concierne el malestar que experimentan algunas personas en su entorno, ámbito vital o sociedad determinados. Cubre distintos tipos de actuaciones:

- el dispositivo de lucha contra las enfermedades mentales que puede consistir en prevenir, dispensar cuidados y favorecer la reinserción;
- las acciones de prevención en favor de determinados grupos específicos de población;
- las acciones consistentes en dispensar cuidados para paliar los trastornos que sufren determinados grupos de población;
- las acciones positivas en materia de salud mental, que puedan modificar comportamientos perjudiciales que afecten a los individuos, los grupos de población o la propia sociedad.

4.4.2 Desde dicho punto de vista, debe acentuarse el aspecto de la prevención en sus tres vertientes: primaria, secundaria y terciaria, adaptándose el enfoque según el ámbito de que se trate. Así, conviene desarrollar las acciones de fomento de la salud mental y de información pública acerca de la adquisición y mantenimiento de hábitos saludables, así como propiciar la creación de un entorno que favorezca la realización personal de los individuos. Lo mismo ocurre con la prevención, destinada a paliar la incidencia de los trastornos mentales, centrándose en los factores de riesgo y en las situaciones patógenas. A modo de ejemplo, cabe citar:

- la intervención precoz en favor de las madres y lactantes que presentan un cuadro de depresión o un sentimiento de vacío;
- intervenciones específicas en favor de niños en situación de fracaso escolar;
- información y respaldo de las familias confrontadas a la enfermedad mental;

- análisis de los factores de riesgo vinculados a determinadas manifestaciones de los trastornos o de las enfermedades en función de la cultura de origen;
- el establecimiento de una psiquiatría de enlace que permita un enfoque más global de las patologías somatopsíquicas y una implicación activa y pasiva de la familia (aprendizaje de métodos de vida y de apoyo a los enfermos y, si procede, ayudas financieras). El apoyo psicológico es preferible a los psicotropos sin apoyo.

4.4.3 Colmar las necesidades de los niños y adolescentes constituye, evidentemente, una prioridad. No sólo las familias formulan o transmiten solicitudes de ayuda. Estas solicitudes también emanan de centros educativos, órganos judiciales, instituciones de carácter social, la policía o determinados colectivos, a raíz de las situaciones cada vez más extremas en las que se encuentran niños cada vez más pequeños cuyas familias sufren problemas múltiples. Las familias y los niños están expuestos en primera línea a las evoluciones de la sociedad.

4.4.4 Mediante una organización coherente y coordinada se debería poder prestar una serie de servicios coordinados y estructurados en torno a tres módulos o programas básicos:

- uno dedicado a la primera infancia, a las familias y a los demás intervinientes del ámbito sociosanitario, educativo y judicial que se ocupan de asuntos relacionados con niños de esa edad;
- otro dedicado a los niños en edad escolar, a las familias y a los demás intervinientes de que se trate;
- un tercero dedicado a los adolescentes, a sus familias y a los demás intervinientes de que se trate.

4.4.5 Cada módulo debería poder dispensar, además de cuidados ambulatorios programados en centros de consulta, cuidados más intensivos, de carácter institucional, con arreglo a fórmulas adaptadas a la edad del paciente; cuidados específicos para los episodios agudos y tratamientos de larga duración. La psiquiatría de enlace, que garantiza la reactividad y movilidad de los módulos, podría contribuir a realizar diagnósticos precoces, a prevenir las crisis y a ofrecer un respaldo de carácter ambulatorio a las familias y a los demás intervinientes.

4.4.6 A dichos módulos básicos se añadirían programas específicos destinados a colectivos o situaciones de riesgo, que permitan realizar una prevención tanto primaria como secundaria. Se trata, concretamente, de poder diagnosticar precozmente los trastornos que menoscaban el desarrollo, determinadas patologías de la primera infancia, disfunciones parentales precoces, de las jóvenes madres solas, de las familias que acusan problemas múltiples, de trastornos de adicción de los adolescentes, etc. Es preciso redoblar la particular atención que requieren las estructuras sociales, educativas y judiciales (servicios de prevención, prisiones, etc.) que tratan casos sociales graves aquejados de trastornos mentales asociados o que corren peligro de desarrollarlos, habida cuenta del carácter extremo y acumulativo de las situaciones en cuestión.

4.5 Vínculos existentes entre el trabajo, el desempleo y la salud

4.5.1 Dadas sus repercusiones en la salud mental, es preciso fomentar la mejora de las condiciones laborales y de desempleo. La cuestión del trabajo, en relación con la salud mental, incluye aspectos tales como el valor que se le atribuye, el coste personal que representa, los efectos del desempleo y la discapacidad.

4.5.2 Las respuestas que cabe aportar en el ámbito de la exclusión social son igualmente importantes en materia de salud mental.

4.5.3 En efecto, el envejecimiento de la población requiere aportar respuestas adecuadas. El 20 % de las personas mayores disfrutan de lo que la OMS denomina «un envejecimiento óptimo», de lo cual se deduce que el 80 % restante padece enfermedades, pérdida de autonomía, etc. Las enfermedades mentales no suelen desaparecer con la edad, sino más bien al contrario. Las enfermedades demenciales casi inexistentes (1 %) en personas de 60 años pasan a ser frecuentes en las de más de 85 años (30 %). En más del 70 % de los casos, dichas personas presentan trastornos del comportamiento.

4.6 Los solicitantes de asilo

4.6.1 La problemática de la salud mental afecta al acompañamiento de los solicitantes de asilo, en particular durante el procedimiento de acogida, en lo que se refiere al lugar y condiciones de vida, así como a su vida privada, que abarca tanto el historial de la persona como su temporalidad psíquica. La gravedad de los traumas sufridos —que a menudo se caracterizan por una crueldad extrema, por su carácter intencionado y su dimensión colectiva— delatan una situación de violencia organizada. Los trastornos postraumáticos que acusan los miembros de dichos colectivos a menudo se ven agravados por duelos múltiples y vivencias de exilio muy dolorosas.

4.7 La problemática de la salud mental

4.7.1 La misma problemática de salud mental se ve afectada por una importante presencia carcelaria con escasísimas estructuras de cuidados asistenciales.

4.7.2 Así, es necesario fomentar la instauración de programas de prevención de las depresiones y de los suicidios, así como de las conductas adictivas.

4.7.3 En cuanto al cambio de modelo preconizado en el marco de la desinstitucionalización, cabe destacar que este proceso se inició a finales de los años noventa. Se caracteriza por el fin del declive de la hospitalización y de la ilusión de desinstitucionalizar a ultranza, surgiendo la necesidad de contar con una organización combinada que aúne un dispositivo comunitario sólido y una hospitalización a tiempo completo. En efecto, una hospitalización demasiado prolongada no permite destinar recursos para desarrollar la cantidad y variedad de servicios comunitarios que necesitan los pacientes y sus familias. A la inversa, no es posible garantizar la primacía del dispositivo ambulatorio si este último carece del respaldo permanente de un dispositivo hospitalario accesible inmediatamente para que aquellos pacientes que presenten trastornos agudos puedan realizar estancias breves, aunque no estén enmarcadas en un tratamiento. Por último, sólo cabe limitar el recurso a la hospitalización si los ambulatorios cuentan con los servicios que permiten prevenir las hospitalizaciones evitables; acoger y acompañar a los pacientes que, tras una hospitalización prolongada, pueden salir tras recibir una preparación adecuada; acompañar a los pacientes que no están hospitalizados para mantenerlos en la comunidad en condiciones aceptables y acordes con sus necesidades; combinar el recurso a los cuidados ambulatorios y a la hospitalización para aquellos pacientes que lo necesitan.

4.7.4 La elección entre atender a una persona aquejada de trastornos mentales mediante hospitalización o dispensa de un tratamiento ambulatorio depende en gran medida de la cultura y del tipo de formación del profesional responsable; de su grado de aislamiento; de factores socioculturales generales como la tolerancia de la sociedad; del grado de precariedad propio de la zona de que se trate, que aumenta el recurso a dichos servicios, y la existencia de alternativas. Por consiguiente, es imposible preconizar de manera categórica criterios relativos a la necesidad de camas destinadas a la hospitalización integral de pacientes en fase aguda sin tener en cuenta las circunstancias locales.

4.7.5 Por otra parte, la esencia de un tratamiento radica en su naturaleza —es decir, en los servicios que se pretende prestar, las necesidades por cubrir y la eficacia que se le atribuye— y no sólo el lugar en que se dispensa.

4.7.6 Las ventajas que se atribuyen habitualmente a los tratamientos hospitalarios se refieren a la disponibilidad de personal experimentado y la acogida en un entorno adaptado, así como la posibilidad de ejercer el trabajo en condiciones suficientemente seguras. Estas ventajas disminuyen o desaparecen si, por falta de camas, hay que concentrar, en régimen de hospitalización, a pacientes no cooperativos que presentan trastornos muy agudos, perturbándose el ambiente de trabajo en un grado excesivo, insoportable o peligroso.

4.7.7 Muchos estudios, franceses y de alcance internacional, demuestran que es posible atender en contextos terapéuticos alternativos hasta al 40 % de las personas aquejadas de trastornos mentales agudos que se presentan o son enviados con vistas a su hospitalización siempre que ofrezcan de entrada su cooperación o quepa negociar y obtenerla con el respaldo de su entorno familiar o de la red de apoyo social (intervenciones en caso de urgencia y crisis). Así las cosas, la eficacia creciente de los dispositivos hace que la hospitalización se reserve para los casos más «inevitables», produciéndose la concentración natural de los pacientes que necesitan urgentemente una doble evaluación, psiquiátrica y somática, que presentan patologías agudas mixtas particularmente acusadas, que sufren graves recaídas de patologías psiquiátricas ya conocidas, que presentan

comportamientos violentos y suicidarios incoercibles, etc., recurriéndose a menudo a hospitalizaciones obligatorias. Como veremos a continuación, ello acarrea determinadas consecuencias en materia de organización y supervisión.

4.7.8 En relación con lo antedicho, los mismos estudios recomiendan reservar un mínimo de 0,5 camas por cada 1 000 habitantes adultos para los pacientes en fase aguda, proporción que debe ponderarse si se decide alcanzar, como preconizamos, un objetivo equivalente al 80-85 % de la tasa de ocupación de los servicios. Sin embargo, este porcentaje mínimo supone que las soluciones alternativas en las fases anteriores y posteriores dispongan de medios suficientes y eficaces. Nótese, además, que ello no incluye las camas destinadas a atender a las personas que presenten cuadros agudos en el marco de la psiquiatría forense o de seguridad reforzada, a los adolescentes y a las personas mayores. Aproximarse demasiado a dicho nivel mínimo sin que las soluciones ambulatorias sustitutivas cumplan todos los requisitos necesarios llevaría ineluctablemente a crear camas adicionales psiquiátricas o médicas extremadamente costosas.

4.8 Entorno asistencial

4.8.1 Mientras que el número mínimo de camas puede variar de un país a otro, las normas mínimas para acomodar a los pacientes pueden presentarse de forma más categórica. Toda acomodación debería ser apta para atender a los enfermos y, aunque posiblemente se encuentre en instalaciones viejas, debe aspirar a valores contemporáneos de dignidad y respeto para los residentes. Para conseguir la recuperación, es esencial que el entorno sea apropiado. Los riesgos que pueda presentar el entorno deben ser evaluados y abordados respecto de las necesidades particulares de los residentes.

4.8.2 Los residentes deberían tener acceso a una amplia gama de terapias que contribuyan a su asistencia y tratamiento. Todo el personal dedicado a la salud mental contribuye a configurar este entorno mediante una formación apropiada, cualificada y humana.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Flexiguridad: el caso de Dinamarca»

(2006/C 195/12)

El 14 de julio de 2005, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Flexiguridad: el caso de Dinamarca.»

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria, Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité sobre este tema, aprobó su dictamen el 28 de abril de 2006 (ponente: Sra. VIUM).

En su 427º Pleno celebrado los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó el presente dictamen por 98 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención.

1. Conclusiones y recomendaciones; la flexiguridad: el caso de Dinamarca

1.1 La modalidad danesa de flexiguridad parece ser un ejemplo de cómo puede lograrse un equilibrio social en el que se compatibilicen el crecimiento económico, una elevada tasa de empleo y una Hacienda pública viable. Este planteamiento se ajusta al proceso de Lisboa que pretende lograr un elevado nivel de empleo, crecimiento sostenible y protección social.

1.2 La flexiguridad danesa, mediante la que se logra movilidad en el mercado laboral con elementos generadores de seguridad y una política activa en materia de mercado laboral y de formación, contribuye al parecer a la competitividad de Dinamarca. La flexiguridad, combinada con otros aspectos de la sociedad danesa, ha conferido al mercado laboral danés una solidez y una flexibilidad que equipan a la colectividad para afrontar los retos del futuro. La existencia de un alto nivel de empleo, las elevadas prestaciones de desempleo y el optimismo reinantes significan que empleadores y trabajadores aceptan las incertidumbres y desventajas inherentes al sistema debido a las contrapartidas que cada grupo recibe de él.

1.3 La clave para comprender la flexiguridad danesa radica en que flexibilidad y seguridad no son necesariamente ideas contrapuestas. Los empleadores pueden estar interesados en unas relaciones laborales estables y seguras y unos colaboradores motivados, y, a su vez, los trabajadores pueden estar interesados en la flexibilidad en cuanto a la jornada laboral, la organización del trabajo y el sistema de remuneraciones.

1.4 Frente a la globalización y la fuga de empleos hacia otros países, la flexiguridad proporciona al trabajador un alto grado de seguridad económica y social a través del cambio de paradigma que deja de ser *seguridad en el puesto de trabajo* para pasar a ser *seguridad de empleo* y ofrece *nuevas oportunidades personales* a cambio del riesgo limitado de la *disposición al cambio*. Por supuesto, el trabajador sigue corriendo el riesgo de perder su empleo, pero la red que proporciona la seguridad social garantiza a corto plazo lo suficiente para vivir y, a más largo plazo, las iniciativas del mercado laboral, combinadas con los elevados niveles de empleo, aumentan las probabilidades de encontrar un nuevo trabajo.

1.5 Para el trabajador, la flexiguridad danesa significa que no existe una elevada seguridad en el empleo y que uno puede perderlo varias veces en el curso de la vida laboral. A pesar de ello, gracias a las salvaguardias incorporadas al sistema de flexiguridad –por una parte, los altos subsidios de desempleo respal-

dados por los fondos públicos y el esfuerzo fiscal de toda la población y, por otra parte, la seguridad de contar con un empleo– los daneses se sienten en general seguros y satisfechos (véase el anexo 2).

1.6 Si vemos esta flexiguridad danesa en el contexto europeo, resulta evidente que, dadas las diferencias culturales, estructurales y económicas implicadas, no se puede copiar tal cual el sistema. Sin embargo, como estrategia política algunas características generales podrían adaptarse a otros Estados miembros. Especialmente, a aquellos en los que el acervo social, entendido como una suma de normas y redes, combinado con una relación de confianza entre individuos y organizaciones, se ha desarrollado en una línea similar a la de Dinamarca e incluye por lo tanto una tradición de cooperación entre el Gobierno y los interlocutores sociales y una voluntad de cambio de los ciudadanos. No obstante, la flexibilidad geográfica puede acarrear también problemas que hay que tomar muy en serio –para la familia, la pareja y la escolarización y formación de los niños– sobre todo en países de gran extensión y en casos de estructura federal.

1.7 El concepto de *flexiguridad* cubre de modo general la idea de conciliar flexibilidad y seguridad del trabajador de modo que se pueda a la vez garantizar la protección social y la competitividad. La modalidad danesa de *flexiguridad* proporciona por un lado seguridad, a través de un nivel elevado de subsidio de desempleo (y de redistribución de la renta a través de otros canales sociales), y por otro, flexibilidad mediante normas liberales de despido con, por ejemplo, períodos de preaviso cortos. La protección social y el grado elevado de movilidad se combinan con una política activa de mercado laboral que garantiza que el desempleado está realmente disponible para el mercado de trabajo y que mejora sus cualificaciones profesionales. La política danesa del mercado de trabajo incluye tanto incentivos como sanciones –por ejemplo, la *reactivación* o reincorporación obligatoria a la actividad–, sin embargo, predomina la oferta cualitativa con vistas al reciclaje de cualificaciones. La política laboral activa es un instrumento imprescindible para que el mercado laboral funcione eficazmente con un nivel elevado de subsidio de desempleo.

1.8 Sin embargo, la *flexiguridad* danesa no puede considerarse al margen del contexto del Estado del bienestar y de un sistema organizativo sólido. El funcionamiento del mercado laboral danés presupone toda una serie de factores que operan en la sociedad. Nos referimos, por ejemplo, al papel central que

desempeñan los interlocutores sociales en el proceso decisorio político y en la aplicación de las políticas de mercado de trabajo y formación, al amplio sistema del Estado del bienestar financiado públicamente, al nivel de competencia de la población y a la combinación de políticas macroeconómicas que se han introducido en la última década.

1.9 En el desarrollo de la flexiguridad danesa los interlocutores sociales han desempeñado un papel central, tanto en el proceso decisorio como en su aplicación, en ámbitos tales como la política de formación y las reformas estructurales del mercado de trabajo. En una serie de ámbitos, la evolución se basa en acuerdos alcanzados entre los interlocutores sociales: por ejemplo, en la introducción de planes de pensiones privados relacionados con el mercado de trabajo. El papel de los interlocutores sociales es resultado a la vez del desarrollo histórico y del hecho de que poseen un elevado nivel de organización. La influencia de los interlocutores sociales ha permitido hallar soluciones creativas y lograr que fueran ampliamente aceptadas. Sin embargo, esta influencia fuerte de los interlocutores sociales –y de otros agentes de la sociedad civil– exige capacidad de adaptación, voluntad de cooperar y disposición a observar la realidad con una nueva mirada y desde un punto de vista general. Una mayor participación e influencia de los interlocutores sociales puede convertirse así en una ventaja para que la sociedad compita y se adapte. En estos procesos, el apoyo, la colaboración, y también las críticas, de otras organizaciones de la sociedad civil, –como por ejemplo, asociaciones, centros de formación, etc.– desempeñan también un papel relevante la cooperación.

1.10 Un nivel elevado de prestaciones de desempleo exige que el conjunto de la población posea un elevado nivel de cualificaciones; de otro modo, existiría un grupo de trabajadores que no podría encontrar un trabajo cuyo salario fuese superior a las prestaciones que obtienen estando inactivos. Un elevado nivel de las cualificaciones y capacidad de adaptación –incluyendo aquí a quienes poseen una formación menos *formal*– son las razones clave del éxito del sistema danés de flexiguridad.

1.11 En la segunda mitad de los años noventa, cuando Dinamarca acometió un extenso programa de reformas estructurales, las medidas restrictivas fueron acompañadas de una política económica expansiva que impulsó el crecimiento y el empleo. Más allá de la seguridad de renta proporcionada por un nivel alto de prestaciones de desempleo, Dinamarca pretende brindar al ciudadano seguridad en el empleo. Nadie puede garantizar que uno conservará su empleo, pero existen muchas probabilidades de encontrar uno nuevo gracias a las iniciativas públicas. Por otra parte, es más fácil llevar a cabo reformas estructurales, y asegurar su apoyo, en un ambiente de optimismo y de crecimiento que favorece el empleo. La flexiguridad danesa se basa, pues, en una combinación de políticas macroeconómicas que estimula el crecimiento y el empleo.

1.12 La flexiguridad danesa es siempre objeto de debate y se halla en constante evolución. El sistema posee ventajas e inconvenientes y, pese a que la flexibilidad, la seguridad y una política activa del mercado laboral están indudablemente interrelacionadas, hay un debate continuo sobre cómo lograr el equilibrio correcto entre estos elementos.

1.12.1 La existencia de una recaudación tributaria elevada, así como otros factores que son significativos para el funcionamiento del mercado laboral, es una de las condiciones básicas de la flexiguridad danesa. El gasto público destinado a las políticas de mercado laboral se elevó al 4,4 % del PIB (en 2003), lo que constituye un récord en Europa ⁽¹⁾. La elevada presión fiscal (de alrededor del 49 % del PIB) es aceptada por la población danesa, si bien los impuestos son un tema constante de debate y el impuesto el trabajo podría reducirse en el futuro. En parte, la elevada presión fiscal viene dada por el elevado nivel de empleo que, en sí mismo influye de manera positiva en las cuentas públicas. Al impulsarse el empleo se producen nuevos incrementos de la recaudación tributaria.

1.13 Para la UE, la importancia de la versión danesa de la flexiguridad reside en la disposición, que promueve este enfoque, a adaptarse de manera proactiva a nuevas realidades; este adaptación ha sido el resultado de un cambio equilibrado de paradigma socioeconómico que se ha conseguido con una escrupulosa negociación de las partes interesadas y en el pleno respeto de los valores fundamentales del modelo europeo de sociedad.

2. La competitividad del sistema danés

2.1 Dinamarca tiene un crecimiento estable y una hacienda pública saneada. Entre 2000 y 2005 la tasa de crecimiento media fue del 1,7 %, con un nivel de empleo medio del 77,5 % y un superávit medio de la administración pública del 1,4 % del PIB. En 2004 la deuda pública global representaba el 42,7 % del PIB y el superávit de las administraciones públicas el 2,8 % del PIB. El superávit de las administraciones públicas se debe, entre otras cosas, a la elevadísima tasa de empleo, que proporciona elevados niveles de ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta.

2.2 La movilidad del mercado laboral danés es muy elevada: cada año desaparece más del 10 % de los puestos de trabajo y se crea un número similar. Un 30 % de los trabajadores cambia de empleo cada año, y los trabajadores daneses tienen la antigüedad laboral más baja (en segundo lugar, después del Reino Unido) de la UE. Para comprender este dato debe tenerse en cuenta la normativa vigente en Dinamarca y la estructura del sector privado del país, en el que predominan las PYME.

2.3 Las consecuencias de esta combinación de políticas de estímulo macroeconómico y las reformas estructurales acometidas por Dinamarca en ámbitos como, por ejemplo, el mercado laboral, pueden también ilustrarse utilizando la curva de Phillips, que muestra la relación existente entre el desempleo y el aumento de los costes salariales. En el anexo 1 se recoge la curva correspondiente a Dinamarca. En ella puede verse claramente que desde 1993 se ha logrado reducir sustancialmente el desempleo sin incurrir en una elevada inflación salarial, ya que la curva de Phillips se ha mantenido en gran medida horizontal durante este período. Las actividades del mercado de trabajo y de formación atenúan los problemas y obstáculos de ajuste que podrían, de otro modo, conducir a incrementos de salarios y de precios.

⁽¹⁾ Cfr *Employment Outlook 2005*, OCDE, cuadro H.

2.4 Habitualmente Dinamarca suele aparecer situada en las primeras posiciones en los estudios sobre países atractivos para invertir. Un informe realizado en marzo de 2005 por la Economic Intelligence Unit situaba también a Dinamarca en primer lugar. El anexo 2 muestra la posición que ocupa Dinamarca respecto a otros países de la UE según diversos parámetros.

3. El modelo danés de flexiguridad

3.1 El concepto de flexiguridad se ha popularizado en los últimos años, aunque no quede siempre demasiado claro lo que significa y su interpretación varíe de un país a otro.

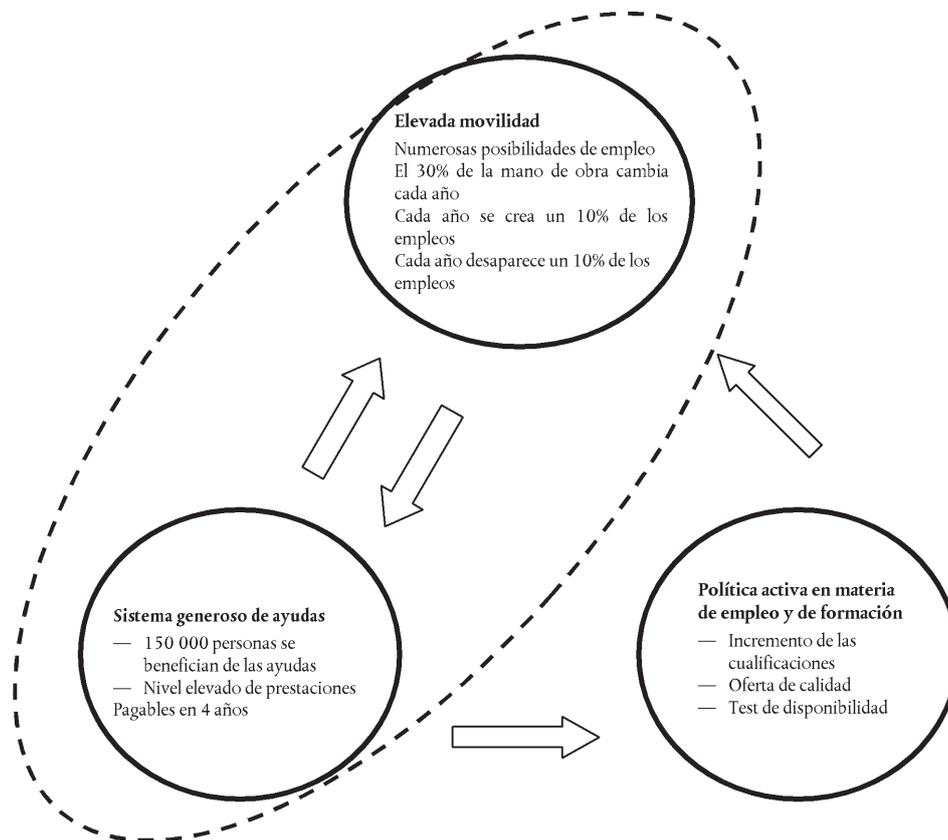
3.2 En el mercado laboral se ha llegado a denominar al modelo danés el *triángulo de oro*, dado que posee normas flexibles de contratación (que llevan a un alto grado de flexibilidad numérica), un sistema generoso de ayudas (que proporciona

protección social) y unas medidas fuertes de activación y formación (que animan a los desempleados a que busquen trabajo y les proporcionan la cualificación necesaria para reincorporarse al mercado laboral).

3.2.1 El sistema danés de flexiguridad contribuye a que los puestos de trabajo creados sean empleos de calidad e impliquen un trabajo digno (*decent work*). Los elevados subsidios de desempleo hacen que los sueldos que se considera «acceptables» sean elevados; consecuencia de ello es que los daneses ganan lo suficiente para vivir dignamente. Por tanto, en el mercado de trabajo formal, la existencia de «salarios de miseria» es insólita o residual, incluyendo a los daneses de otros orígenes étnicos

3.3 A continuación, se puede observar el funcionamiento del llamado *triángulo de oro*. En el anexo 3 se examina brevemente el sistema danés de beneficios y de política de mercado laboral activa.

Los ejes del sistema danés de flexiguridad:



3.4 La flexibilidad del mercado laboral danés tiene, no obstante, muchas dimensiones, y no consiste solo en unas normas de despido liberales, sino también en la flexibilidad del horario laboral: por ejemplo, gracias a determinados convenios, el horario laboral puede organizarse con carácter anual o bien distribuirse durante períodos relativamente cortos. El hecho de que, cada vez más a menudo, se fije el salario final a nivel de las empresas, en el marco de convenios colectivos, garantiza además cierto grado de flexibilidad salarial. La flexibilidad se refiere asimismo a las amplias competencias de los trabajadores: el individuo es independiente, está dispuesto al cambio y es consciente de sus responsabilidades; de este modo, es capaz de adaptarse rápidamente a una nueva producción o a un nuevo trabajo.

3.5 La seguridad del mercado laboral danés no se debe exclusivamente al nivel relativamente elevado de ayudas al desempleo, sino también a la elevada tasa de empleo y a la movilidad del mercado. Esta seguridad en el empleo se ve reforzada además por un amplio abanico de medidas de perfeccionamiento y formación suplementaria y que son dirigidas y administradas por las autoridades y por los interlocutores sociales. La sociedad danesa brinda además a las familias cierto grado de seguridad para conciliar la vida familiar y laboral ofreciendo atractivas posibilidades de acogerse a permisos parentales, guarderías, etc.

3.6 La clave para comprender la flexiguridad danesa radica en que flexibilidad y seguridad no son necesariamente ideas contrapuestas. Tradicionalmente los empleadores han deseado un mercado laboral más flexible, lo que es incompatible con las aspiraciones del trabajador: seguridad en el puesto de trabajo y un elevado nivel de compensación económica durante los períodos de desempleo y enfermedad.

3.7 El concepto de flexiguridad rompe con la idea de que esta relación es antagónica. A los empleadores les puede interesar una relación laboral estable y segura, con un personal motivado, del mismo modo que a los trabajadores les puede interesar un horario flexible, una organización flexible de trabajo y un sistema de remuneración flexible. Estas nuevas modalidades de mercado del empleo pueden generar, pues, una nueva interacción entre flexibilidad y seguridad.

3.8 En el mercado de trabajo el sistema danés de flexiguridad combina el dinamismo de una economía liberal de mercado con la seguridad, desde el punto de vista social, de un Estado del bienestar de tipo escandinavo que ofrece unos servicios públicos universales y una nivelación salarial. Visto desde una perspectiva más amplia, es el resultado de una opción política: dejar que cada cual decida sobre su vida laboral y redistribuir los recursos a través de las actividades y del presupuesto públicos. Esto genera cohesión en la sociedad, gracias a una fuerte nivelación salarial y a una desactivación de las tensiones sociales, y proporciona al trabajador la seguridad para adaptarse y hacer frente a la flexibilidad del sistema.

4. El papel de los interlocutores sociales

4.1 Tradicionalmente los interlocutores sociales han desempeñado un papel central en la toma de decisiones y en la gestión de la política laboral y de formación. Su influencia ha contribuido a dar con soluciones creativas y equilibradas a los problemas del mercado y de la innovación y también a preparar al país para adecuarse a las necesidades de adaptación y de desarrollo de la globalización, dado que los interlocutores sociales tienen la posibilidad de evaluar cualquier necesidad que se manifieste y de realizar los ajustes necesarios. A la larga, un diálogo estrecho entre las diversas partes interesadas genera además un acervo social al impulsar la confianza, estimular la responsabilidad y promover la mutua comprensión.

4.2 La situación actual tiene unas raíces históricas que se remontan a hace más de un siglo. La particularidad del modelo sindical danés tiene su origen en el Pacto de Septiembre, acuerdo concertado en 1899 entre los sindicatos daneses (*Landssorganisationen*) y la Confederación danesa de empresarios (*Dansk Arbejdsgiverforening*), organizaciones que se acababan de crear a nivel nacional. Fue éste el primer convenio colectivo que se celebró en el mundo y, desde entonces, ha funcionado

como marco de los acuerdos y las relaciones entre los interlocutores sociales.

4.2.1 Los empleadores aceptaron a la central sindical como interlocutor de la negociación y, a su vez, los trabajadores reconocieron el derecho de los empleadores a contratar y despedir trabajadores, reconociendo así su derecho a gestionar. Estas condiciones de base han contribuido al modo de pensar liberal que prevalece en Dinamarca en relación con normas de despido. El compromiso de paz social durante la vigencia del acuerdo colectivo fue otro elemento clave del Pacto de Septiembre. La regulación voluntaria del mercado de trabajo – la resolución de conflictos por las propias partes – ha sido el principio central de los interlocutores sociales hasta fecha tan reciente como 2003. Solamente cuando la UE rehusó reconocer la aplicación independiente de directivas por parte de los interlocutores sociales, se tuvo que empezar a promulgar una legislación adicional en Dinamarca. En el anexo 4 se recoge más información sobre la evolución histórica del papel de los interlocutores sociales y el establecimiento del modelo danés.

4.3 Tras muchos años de elevada inflación pero aumentos de salarios reales muy fluctuantes, entre 1987 y 1988 los interlocutores sociales reconocieron que los convenios debían reflejar también las condiciones socioeconómicas globales. Como es lógico, en Dinamarca empleadores, trabajadores y Gobierno tienen puntos de vista opuestos, pero existe también una cultura básica del diálogo y del consenso que ha de considerarse también como parte del acervo social. El hecho de que no existan grandes desequilibrios de poder en las diversas esferas de la sociedad contribuye a mantener esta cultura del consenso.

4.4 En el plano político Dinamarca ha desarrollado desde los años sesenta un sistema global público de formación profesional (suplementaria y permanente) del que pueden beneficiarse tanto los trabajadores en activo como los desempleados. Esto ha hecho que la mano de obra en su conjunto sea más adaptable. A lo largo de todo el siglo XX los interlocutores sociales tuvieron (y siguen teniendo hoy) un papel importante que desempeñar en la toma de decisiones pública y en su aplicación. Ese papel, a diferencia de lo que sucedió en la mayor parte de los demás países europeos, se consolidó incluso después de 1993-1994.

4.5 En cuanto a los contenidos, la política de mercado laboral ha dejado de orientarse a la regulación y ha pasado a orientarse a las necesidades y a adoptar medidas planeadas para resolver soluciones concretas. Los interlocutores sociales se han convertido en protagonistas –junto con los entes locales– de los catorce Consejos Regionales del Mercado Laboral, que han recibiendo competencias y recursos públicos para priorizar las acciones destinadas a combatir el desempleo y la política regional de mercado de trabajo.

4.6 Así, a lo largo de los años los interlocutores sociales han creado una amplia conciencia colectiva de lo que significa afrontar la responsabilidad social, al mismo tiempo que las autoridades han aprendido a beneficiarse de sus recursos e influencia. Los interlocutores sociales poseen informaciones y conocimientos únicos acerca del mercado laboral y, por ello, pueden determinar rápidamente las necesidades de manera fiable. Mediante su implicación corporativa, proveen a las autoridades gratuitamente de recursos y encuentran soluciones crea-

tivas a problemas conjuntos a través de foros de debate y de toma de decisiones. Además, las organizaciones son vitales para garantizar que las políticas se adoptan, se aplican y –no menos importante– se aceptan. Las autoridades dependen, pues, de la implicación de los interlocutores sociales para el funcionamiento de la flexiguridad.

5. La combinación de políticas correcta

5.1 Para comprender plenamente el sistema danés de flexiguridad, es importante considerar el contexto de la sociedad en que ese sistema se halla inscrito. Tanto la política económica como el sector público influyen en el funcionamiento del mercado laboral y, juntos, constituyen los elementos de lo que pueden llamarse «el modelo danés». La interacción de los diversos elementos puede verse en el anexo 7.

5.2 En la segunda mitad de los años ochenta y primera mitad de los noventa, la economía danesa atravesó una crisis. Entre 1987 y 1993 el promedio de crecimiento anual fue del 0,8 %, mientras que el desempleo pasó del 5 % en 1987 al 9,6 % en 1993. Entre otras cosas, la crisis era resultado de las tensiones económicas generadas como consecuencia de los excesivos déficit públicos de años anteriores.

5.3 A partir de 1993 se reforzó la política activa de mercado laboral en un momento en que la economía también se veía impulsada por unos tipos de interés bajos y una política económica expansiva. Como consecuencia de ello, a partir de mediados de los años noventa, al comenzar el período de crecimiento, el déficit público danés era de tal magnitud que, de haber existido en aquel momento, las normas del pacto de estabilidad y crecimiento, no hubieran podido cumplirse. Además, se había modificado la normativa de financiación de la propiedad inmobiliaria (permitiendo períodos más largos de reembolso y la posibilidad de una refinanciación), poniendo así a disposición de la gente una mayor renta. El elevado ritmo de crecimiento, la caída del paro y el creciente optimismo hicieron que a la ciudadanía le resultara más fácil aceptar normas más rigurosas del mercado del trabajo.

5.4 El incremento del gasto público se dedicó, entre otras cosas, a iniciativas de gran amplitud para aumentar el número de guarderías, de modo que las mujeres con niños de corta edad tuvieran realmente la posibilidad de trabajar.

5.5 El énfasis cada vez mayor en las políticas de mercado laboral también significó dar más importancia a las iniciativas de formación y perfeccionamiento; el Estado proporcionó un apoyo masivo a que los trabajadores, tanto en activo como en paro, pudieran continuar formándose. El apoyo se dedicó a financiar actividades de formación y también a compensar en cierta medida las mermas salariales. Asimismo, el número de plazas de formación para los jóvenes se aumentó a todos los niveles.

5.6 En términos generales, cabe decir que el sistema danés, con elevados niveles de subsidio de desempleo y, por tanto, un «salario aceptable» elevado, exige una mano de obra especializada y productiva. Si se permite que se forme un amplio sector de trabajadores poco cualificados, cuyo salario no alcance los niveles salariales que obviamente exigen los altos subsidios de desempleo, se producirá forzosamente un excesivo nivel de desempleo.

5.7 La estrategia económica lanzada con éxito a partir de mediados de los noventa era una estrategia de inversión en la

que el crecimiento se generaba mediante reformas proactivas y la inversión en educación y servicios públicos. La confianza en el futuro y un alto grado de seguridad en la renta favorecen el consumo y aseguran un elevado nivel de demanda nacional.

5.8 La estrategia económica actual fue una respuesta a la crisis económica que Dinamarca sufrió a partir de 1987, cuando el Gobierno redujo el amplio déficit público y de balanza de pagos mediante ahorros y recortes. La estrategia de ahorro resolvió los desequilibrios presupuestarios pero, a su vez, ralentizó el crecimiento e incrementó cada vez más el desempleo. La estrategia actual parece salvaguardar el crecimiento y el empleo a la vez que mantiene el equilibrio de la hacienda pública y de la balanza de pagos. De hecho, esta combinación de variables no se había dado en Dinamarca desde las crisis del petróleo de los años setenta.

6. Desafíos actuales

6.1 Aunque la flexiguridad danesa ha dado buenos resultados en los últimos años, quedan sin duda algunos desafíos que deben afrontarse.

6.2 En términos generales se puede decir que la globalización y el desarrollo tecnológico están ejerciendo en general presiones en el mercado de trabajo de Dinamarca. Los más expuestos son los trabajadores no cualificados dado que tienen que competir con países de bajos costes salariales y producción automatizada.

6.2.1 Hasta la fecha, Dinamarca ha conseguido afrontar las presiones reduciendo el número de trabajadores sin cualificar en el mercado laboral, dado que los trabajadores no cualificados de edad avanzada abandonan el mercado laboral mientras que los jóvenes que acceden a él poseen cualificaciones. Sin embargo, en la actualidad hay muchos jóvenes que no reciben una formación que les capacite profesionalmente, lo cual a largo plazo puede socavar el sistema danés de flexiguridad. Si la oferta de trabajadores cualificados no se adapta de un modo u otro a la demanda, el gasto público correspondiente a subsidios de desempleo y otras transferencias resultará demasiado oneroso.

6.2.2 En Dinamarca se está viviendo el fenómeno de que algunas empresas cierran y trasladan total o parcialmente sus operaciones de producción a países con bajos costes salariales. Esta cuestión plantea un desafío, especialmente en las comarcas más alejadas, que son muy sensibles al cierre de cualquier empresa. Sin embargo, el mercado de trabajo danés –estructuralmente dominado por las PYME– es una entidad dinámica de modo que, en vez de intentar mantener a toda costa esos puestos de trabajo, los responsables políticos, colaborando con los interlocutores sociales, intentan crear otros nuevos y más competitivos.

6.3 La elevada movilidad del mercado significa que los empleadores se muestran reacios a financiar la formación adicional, pues no saben cuánto tiempo permanecerá un trabajador en un puesto de trabajo dado. Esto afecta en especial a la mano de obra no cualificada, pues los empleadores tienden a conservar y proporcionar formación a la mano de obra especializada –más difícil de encontrar–, y los trabajadores no cualificados no siempre poseen motivación para reciclarse. La razón de ser de este amplio sistema –subvencionado públicamente pero al que deben contribuir obligatoriamente los empleadores– de formación y perfeccionamiento profesional, tanto

para trabajadores especializados como sin cualificar, es que la mano de obra experta es vital para el correcto funcionamiento del sistema danés de flexibilidad y, además, porque llevar a cabo un planteamiento amplio y proactivo para mejorar las cualificaciones es políticamente deseable.

6.4 A muchos inmigrantes les cuesta arraigar en el mercado del trabajo danés, lo que también limita sus posibilidades de integración. Las dificultades que encuentran en el mercado del trabajo se deben, entre otras cosas, a que algunos colectivos de inmigrantes y sus descendientes carecen de las competencias necesarias que necesitarían para obtener los altos niveles salariales y de subsidio de desempleo de Dinamarca. El nivel de instrucción de los inmigrantes y de sus descendientes es menor que el de los daneses; presentan en general una tasa de participación más baja en el mercado laboral y sufren tasas de desempleo más elevadas que el resto de la población. Las dificultades que encuentran pueden ser lingüísticas, sociales o educativas.

6.4.1 Esto quizá se deba en parte a diferencias culturales y a hábitos arraigados. La experiencia muestra que el desempleo fluctúa más entre este grupo que entre otros. Cuando disminuye la demanda de empleo, por ejemplo, los empleadores suelen explorar nuevas vías y contratar a personas de otra procedencia étnica. Un elevado nivel de empleo y una escasa demanda de empleo pueden proporcionar a los inmigrantes y a sus descendientes un mejor acceso al trabajo sin solucionar el problema de integración en su conjunto. La evolución demográfica significará probablemente que, en los próximos años, los puestos de trabajo de los daneses se abrirán más a los inmigrantes.

6.5 El modelo danés de Estado del bienestar se basa en la existencia de un alto porcentaje de mujeres que trabajan: tanto para proporcionar los servicios públicos indispensables como para mantener una elevada recaudación tributaria. Por una parte, esto significa que las mujeres son más independientes económicamente, pero por otra, presenta problemas en cuanto a la conciliación de la vida familiar y laboral. Si se compara con muchos otros países europeos, Dinamarca ha logrado progresos sustanciales en este campo, pero le queda aún un largo camino que recorrer para lograr, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades de carrera para hombres y mujeres.

6.6 El sistema danés es oneroso para el Estado, porque este paga una parte sustancial de compensaciones a los trabajadores cuando están desempleados. Los gastos correspondientes a las políticas pasivas de mercado laboral constituyeron el 2,7 % del PIB en 2003, lo que representa una cifra récord para la UE. En el futuro cabe prever que la financiación de la sociedad de bienestar danesa sufrirá presiones desde diversos frentes. Mantener la financiación del Estado del bienestar sin incrementar los impuestos requerirá niveles de empleo más altos entre las personas que se hallan en edad laboral.

6.6.1 La presión fiscal de Dinamarca, próxima al 49 % del PIB, se sitúa entre las más elevadas de la UE, cuyo promedio es de aproximadamente el 40 %. Los impuestos al consumo son especialmente elevados pero, en cuanto al impuesto sobre el trabajo, el país no ocupa la primera posición. El impuesto sobre la renta es alto y muy progresivo, pero en general los empleadores no soportan las cargas de la seguridad social. La estructura fiscal danesa se halla expuesta con más detalle en el anexo 5. A causa de la globalización, la recaudación tributaria puede sufrir tensiones en el futuro.

6.6.2 La evolución demográfica implicará que el número de personas de edad avanzada aumente y el número de las profesionalmente activas disminuya. Esto se debe al escaso acceso al mercado de la generación más joven, a que las generaciones de posguerra fueron muy numerosas y al aumento de la longevidad. En el sistema danés de mercado laboral se producirá una priorización de los servicios sociales semejante a la de otros países. Sin embargo, el régimen de jubilaciones danés se halla, hasta cierto punto, preparado para afrontar estos cambios (cfr. anexo 6). Podría producirse una escasez de mano de obra, ya que la reserva laboral que este colectivo constituye forma ya parte en gran medida del mercado de trabajo; por tanto, será preciso encontrar nuevas maneras de impulsar el empleo. Entre ellas podrían plantearse el aumentar la edad de jubilación o aumentar el número de trabajadores inmigrantes con las cualificaciones indispensables.

6.7 Casi una cuarta parte de la población en edad laboral carece de trabajo y percibe alguna forma de apoyo público (desempleo, *reactivación*, jubilación anticipada, etc.). Alrededor de la mitad de estas personas se ha retirado definitivamente del mercado laboral como consecuencia de desgaste físico, desempleo o por decisión propia, en tanto que la otra mitad se halla temporalmente sin empleo. El hecho de que esas personas perciban ayudas públicas constituye un principio básico del Estado del bienestar, pero esto representa un desafío para la futura financiación de la sociedad del bienestar. Para salvaguardar a largo plazo la financiación de esa sociedad será necesario reducir el porcentaje de población que abandona prematuramente el mercado laboral.

6.8 La política del mercado laboral está siendo regulada cada vez en mayor medida por normas y prácticas de la UE. En Dinamarca, las condiciones del mercado laboral venían siendo definidas tradicionalmente por los propios interlocutores sociales y no por la legislación. Si las normas de la UE se vuelven demasiado detalladas existe el riesgo de que la aceptación pública disminuya y de que la evolución tome una dirección distinta de la deseada por los interlocutores sociales. La práctica comunitaria del método abierto de coordinación puede ser el medio que permita desarrollar la tradición danesa sincronizando al mismo tiempo la política europea de empleo y la política de mercado laboral.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta al lugar de prestación de servicios»

COM(2005) 334 final — 2003/0329 (CNS)

(2006/C 195/13)

El 14 de octubre de 2005, de conformidad con el artículo 250 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de abril de 2006 (ponente: Sr. METZLER).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, ningún voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

Síntesis y recomendaciones

El CESE valora la iniciativa como un paso en la dirección correcta. La propuesta objeto de examen tiene por objetivo simplificar y hacer más transparentes algunas de las normas más discutidas en materia de IVA relativas al lugar de prestación de servicios. El Comité acoge con satisfacción esta iniciativa sobre la Sexta Directiva sobre el IVA: es un paso en la buena dirección para aplicar el proceso de Lisboa y los objetivos mencionados en la Directiva sobre el mercado interior. Para que la sociedad civil europea funcione correctamente debe contar con un sistema económico eficiente y competitivo. Este objetivo fundamental presupone la aplicación de normas equiparables. Cabe congratularse en tal sentido de la propuesta modificada de Directiva, ya que trata de evitar distorsiones de la competencia ampliando el principio de la imposición en el lugar de consumo. Esto, no obstante, presupone —como se explica a continuación— que paralelamente se creen mecanismos que también posibiliten a las pequeñas y medianas empresas poder competir en el mercado intracomunitario sin que ello lleve aparejadas excesivas cargas administrativas adicionales. Al respecto se puede pensar en la creación de un mecanismo de «ventanilla única».

En su Dictamen de 28 de abril de 2004, el CESE ya había señalado el tema de la evasión fiscal de que es objeto el IVA y había propuesto una alternativa para desarrollar un sistema que facilite una recaudación fiscal más eficaz. En dicho Dictamen se criticaban las disparidades de trato entre los ciudadanos/consumidores causadas por las deficiencias del sistema de IVA en vigor. Deficiencias que hay que solucionar cuanto antes.

Los falseamientos de la competencia deben suprimirse lo más rápidamente posible. Consisten, por ejemplo, en que una empresa sólo puede ofrecer sus servicios más baratos en el mercado porque en uno de los pasos intermedios ha burlado el impuesto sobre el volumen de negocios, consiguiendo con ello una ventaja en el precio que no está justificada. En esa medida, las instituciones competentes tienen que intervenir también en dichas situaciones y el Comité les pide encarecidamente que lo hagan.

Una Torre de Babel lingüística es el fin del comercio común y de los mercados comunes. La aplicación de un derecho armonizado presupone que existe un consenso en lo que respecta a la definición de dicho derecho. Por ello, el CESE exhorta a que se elimine toda confusión conceptual. En este sentido, el concepto de «bienes inmuebles» que aparece, entre otros, en el artículo 9

bis de la propuesta modificada, es un buen ejemplo de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) está intentando buscar soluciones para las definiciones divergentes de los Estados miembros de la UE. Presupone a tal fin que la Sexta Directiva sobre el IVA se basa en determinados conceptos propios del Derecho comunitario (véase el concepto «Arrendamiento de bienes inmuebles» Asunto Maierhofer, C-315/00, Sentencia del 16 de enero de 2003).

Esto también exige que los actos legislativos que se consideran necesarios sean adoptados cuanto antes para brindar a los legisladores nacionales la oportunidad de incluirlos rápidamente en la legislación nacional relativa al impuesto sobre la cifra de negocios. Sin embargo, sigue siendo poco realista esperar que la entrada en vigor de la Directiva tenga lugar antes del 1 de julio de 2006.

Exposición de motivos

1. Introducción

La UE pretende —gracias, entre otras decisiones, a las Conclusiones de Lisboa—, convertirse en los próximos años en la economía más competitiva del mundo. Para alcanzar este objetivo sería necesario que la Unión Europea y sus Estados miembros presentasen una legislación fiscal coherente, armonizada y competitiva. El IVA es, sobre todo gracias a la Sexta Directiva CE, el gravamen más armonizado dentro de la UE, pero existen barreras y obstáculos que perjudican en gran manera los intercambios comerciales intracomunitarios, como el CESE señaló ya claramente en su Dictamen «Normas/Lugar de prestación de servicios», de 28 de abril de 2004, sobre la propuesta de Directiva del 23 de diciembre de 2003 (ECO/128).

La actual propuesta de modificación de la Sexta Directiva sobre el IVA se remite a la propuesta de Directiva del 23 de diciembre de 2003 e incluye una reorganización coherente del lugar de la imposición de los servicios prestados a empresas (B2B) y a particulares (B2C).

2. Contexto

2.1 Desde las dos primeras Directivas CE del 11 de abril de 1967, la Comunidad Europea se había fijado el objetivo de eliminar las barreras fiscales entre los Estados miembros. Para conseguirlo era necesario fijar un lugar único de imposición. El principio del país de origen que se perseguía habría supuesto

que todas las actividades imponibles realizadas por un operador económico en el país de establecimiento y en el marco de la Comunidad Europea fuesen objeto de imposición en dicho país. Así, según este principio, un producto que fuese suministrado desde Francia a otro Estado miembro tendría que ser gravado según el tipo de impuesto francés. Esto sería válido también para los servicios prestados por un operador con sede en Francia.

2.2 Sin embargo, para evitar distorsiones de la competencia, el principio del país de origen habría requerido un reajuste en el tipo de IVA de cada uno de los Estados miembros. Pero sobre todo habría sido necesario un sistema interno de compensación, porque el IVA constituye una parte importante de la recaudación fiscal de los Estados miembros y de la financiación de la UE.

2.3 Por estas razones, la UE ha decidido apartarse del principio del país de origen, al menos durante un largo periodo de transición.

2.4 Aún así, la Comisión Europea ha adoptado distintas medidas para reforzar los intercambios comerciales intracomunitarios, eliminar barreras burocráticas y reducir —e incluso, cuando sea posible, evitar por completo— las distorsiones de la competencia que surgen sobre todo por la diferencia en los tipos impositivos. El Consejo ha contribuido especialmente en el pasado al mantenimiento de las diferencias. El CESE sigue expresando a la Comisión su apoyo en todos los esfuerzos de adaptación que realiza para facilitar el mercado interior.

3. Sentido y propósito de la nueva normativa

El lugar de prestación de servicios determina normalmente en lugar donde se aplicará el IVA. El hecho de que el tipo normal del IVA dentro de la UE varíe desde el 15 al 25 por ciento deja la puerta abierta a distorsiones de la competencia entre las empresas/sujetos pasivos no sólo dentro de la UE, sino también en el caso de empresas de terceros países en los sectores que la propuesta modificada abarca. En su jurisprudencia, el TJCE se centra cada vez más en una prohibición de la distorsión de la competencia provocada por tipos distintos de IVA; esto rige también, sobre todo, para la competencia entre empresas que son sujeto pasivo del IVA y organismos del sector público. Así, en el asunto C-200/04 «Finanzamt Heidelberg/iSt internationale Sprach- und Studienreisen GMBH», el TJCE expone en su sentencia de 13 de octubre de 2005 que, en el caso en cuestión, una condición adicional para la utilización del artículo 26 de la Sexta Directiva CE podría llevar a una diferenciación ilícita entre los agentes económicos, y sin ninguna duda llevaría consigo una distorsión de la competencia entre los agentes económicos afectados, lo que podría perjudicar la aplicación uniforme de dicha Directiva.

4. Propuesta modificada de Directiva del Consejo del 20 de julio de 2005

4.1 Observaciones generales

Una de estas medidas se puede encontrar en la propuesta modificada de Directiva del Consejo de 20 de julio de 2005 (COM(2005) 334 final). La propuesta modificada es continuación de la propuesta de Directiva del Consejo, de 23 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE sobre el lugar de prestación de servicios (COM(2003) 822 final — 2003/0329(CNS)).

El 28 de abril de 2004, el Comité Económico y Social Europeo se pronunció sobre dicha propuesta de Directiva. En su dictamen, el CESE subrayaba que las nuevas normas estaban muy lejos de alcanzar el objetivo de la simplificación perseguido de un modo general por la Comisión. Señalaba también que, a su juicio, había que eliminar en la medida de lo posible el margen de interpretación de las disposiciones que tienen los Estados miembros y el margen de autonomía decisoria de las administraciones fiscales. Pero ante todo, y frente a las dificultades actualmente existentes, el CESE considera que el sistema VIES no es satisfactorio como sistema de control.

4.2 Documento de consulta

Entretanto se han realizado varias consultas sobre el lugar de prestación de servicios. Por lo general, dichas consultas concluyeron en que se deberían revisar las normas sobre el lugar de prestación de servicios, porque las normas existentes se consideran problemáticas. Al mismo tiempo, se reconoció en general que cualquier modificación en este campo tiene que cumplir con los requisitos de control de las autoridades fiscales y las obligaciones fiscales de las empresas y que, además, debe tener en cuenta el principio según el cual el IVA ha de ser recaudado por el Estado en el que se realiza el consumo. A este respecto, las partes consultadas subrayaban una y otra vez la necesidad de crear reglamentaciones de fácil aplicación y no demasiado onerosas que no impidan los intercambios comerciales (intracomunitarios).

4.3 Reglamentación general de la propuesta modificada

4.3.1 Hay que diferenciar estrictamente si una prestación de servicios se lleva a cabo entre dos empresas (sujetos pasivos) ⁽¹⁾ o entre una empresa y una persona no proveedora de servicios (que no tiene la condición de sujeto pasivo) ⁽²⁾. La propuesta objeto de examen marca de un modo estricto la diferencia en el tratamiento de los dos supuestos.

4.3.2 En cuanto a la prestación de servicios a sujetos pasivos, la norma general para determinar el lugar de prestación de servicios debería establecer que es el lugar en el que reside el cliente, y no el lugar en que el operador que presta el servicio tiene establecidas sus actividades económicas.

4.3.3 En el documento de la Comisión se propone mantener, siguiendo la norma general, que el lugar de prestación de servicios a una persona que no tenga la condición de sujeto pasivo sea el lugar en el que el proveedor esté establecido. Esta decisión surge de la consideración de que si los servicios prestados a una persona que no sea sujeto pasivo son gravados en un Estado miembro de la UE distinto del lugar de establecimiento del proveedor, éste soportaría cargas administrativas excesivas, como, por ejemplo, la inscripción en el censo del IVA del correspondiente Estado miembro.

4.3.4 Mientras no exista ningún mecanismo que posibilite recaudar el impuesto en el Estado miembro en el que se presta el servicio sin ocasionar complicaciones administrativas innecesarias, no será viable la imposición de los servicios prestados a personas sin condición de sujeto pasivo en el lugar de consumo.

⁽¹⁾ En este contexto, «sujeto pasivo» es una empresa cuyos servicios prestados quedan sujetos al IVA y que, por lo general, puede deducir el IVA de las prestaciones que recibe.

⁽²⁾ «Personas que no tienen la condición de sujeto pasivo» son personas físicas, fundamentalmente un particular o un consumidor final, que no está sujeto a declaración del IVA.

4.3.5 Sin embargo, conviene establecer excepciones a esta norma general.

5. Síntesis de la propuesta de Directiva (modificaciones)

5.1 Excepciones a la norma general

Las modificaciones propuestas sobre el lugar de imposición de las prestaciones de servicios son defendidas por muchos de los interesados dentro de la UE. Pero también se formularon diversas observaciones a favor de que continuase en vigor el principio del país de origen y se mantuviesen las normas generales actuales.

5.2 La nueva normativa en detalle

A continuación se presentarán brevemente sólo las modificaciones resultantes de la propuesta de Directiva.

5.2.1 **Artículo 6 — Prestaciones de servicios**

— Se propone incluir un apartado 6 en el que se disponga que las prestaciones de servicios entre establecimientos permanentes poseídos por una misma persona jurídica no tendrán la consideración de prestaciones.

5.2.2 **Artículo 9 quinto — Prestación de servicios específicos a sujetos pasivos**

— Se incorpora un apartado 2 que regula que cuando se trate de servicios de restauración y catering prestados a sujetos pasivos a bordo de un buque, de una aeronave o de un tren, en el transcurso de un servicio de transporte de pasajeros, el lugar de prestación será el de partida del servicio de transporte.

Por lo tanto, se ha tenido en cuenta la petición, expresada también por el CESE, de mayor claridad.

— La modificación del apartado 3 prevé que por arrendamiento a largo plazo con o sin opción de compra se entenderá todo pacto regulado por contrato que prevea el disfrute o uso continuado de los bienes muebles corporales durante un período superior a treinta días. Con esta disposición se evitarán controversias a priori (por ejemplo, arrendamiento de un automóvil a un sujeto pasivo para uso/consumo inmediato).

5.2.3 **Artículo 9 séptimo — Prestación de servicios específicos a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo**

— Por la modificación del apartado 1, letra c), los cursos a distancia se excluyen de la normativa mediante una referencia a la letra d) del apartado 1 del artículo 9 octavo; se les aplicará una normativa especial.

— En el apartado 1, letra d) se incluirán a partir de ahora los servicios de restauración y *catering*, con lo que serán gravados en el lugar real de la prestación.

— En el apartado 2 se establece por convención que cuando se trate de servicios de restauración y *catering* prestados a bordo de un buque, de una aeronave o de un tren, en el transcurso de un servicio de transporte de pasajeros, el lugar de prestación será el de partida del servicio de transporte. Se tiene así en cuenta una sugerencia formulada con ocasión del procedimiento de consulta.

— En el caso de un arrendamiento a largo plazo, es decir, de más de treinta días, de medios de transporte a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo, se considera lugar de la prestación de servicio aquel donde el destinatario del servicio esté establecido o domiciliado o resida habitualmente.

— En el caso de arrendamientos a corto plazo (por ejemplo, el arrendamiento de un vehículo por algunos días), el lugar de la prestación será aquel donde el medio de transporte se haya puesto a disposición de la persona. Esta norma fue bien acogida también por la mayoría de los que participaron en la consulta.

5.2.4 **Artículo 9 octavo — Servicios que pueden prestarse a distancia a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo**

— Este artículo ha sido modificado totalmente. Los servicios enumerados en el apartado 1 del artículo 9 octavo se considerarán prestados allí donde el cliente esté establecido o domiciliado o resida habitualmente.

En el marco de la consulta, esta normativa fue considerada en general de modo muy negativo en vista de las cargas administrativas desproporcionadas para el cumplimiento de las obligaciones en materia de IVA. Por esta razón, la implantación de un mecanismo de «ventanilla única» se consideró un requisito imprescindible para la aplicación de dicha normativa.

— El CESE propone que las prestaciones de servicios descritas en este artículo se definan de forma aún más clara.

5.2.5 **Artículo 9 nono — Servicios prestados por intermediarios a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo**

— Con la modificación se establece como lugar de la prestación de servicios de un intermediario el lugar donde se realice la operación principal, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 9 bis a 9 octavo y 9 décimo.

5.2.6 **Artículo 9 décimo — Prestación de servicios a personas que no tengan la condición de sujeto pasivo establecidas fuera de la Comunidad**

— Las modificaciones de este artículo son consecuencia de las realizadas en el artículo 9 octavo, mencionadas arriba.

5.2.7 **Artículo 9 undécimo — Evitación de la doble imposición**

— La normativa para determinar el lugar de la prestación en el caso de servicios de comercio electrónico, telecomunicaciones y radiodifusión suministrados por un proveedor establecido fuera de la UE no experimentará modificaciones. Por tanto, el Estado miembro en el que esté establecido el destinatario que no sea sujeto pasivo o el Estado miembro de uso o disfrute efectivo del servicio seguirán siendo los determinantes de dicho lugar.

Habida cuenta de que las disposiciones pertinentes quedan ahora cubiertas por los artículos 9 octavo y 9 nono, se suprimirán las letras h), j) y l).

5.2.8 Artículo 22, apartado 6, letra b), en la versión establecida en el artículo 28 nono — Ampliación del estado recapitulativo

— La modificación prevista para este texto establece que en los estados recapitulativos que tienen que presentar los sujetos pasivos identificados a efectos del impuesto sobre el valor añadido se incluyan también determinadas operaciones que surjan de la prestación de servicios. Se trata de distintas prestaciones a: 1) los adquirentes, identificados a efectos del impuesto sobre el valor añadido, 2) los destinatarios de las operaciones mencionadas en el párrafo quinto, y 3) los sujetos pasivos a quienes hayan prestado servicios en las condiciones previstas en el apartado 1 del artículo 9.

5.2.9 Modificaciones técnicas

Por lo demás, se trata esencialmente de modificaciones técnicas, por lo que cabe remitirse al punto 2.12 de la exposición de motivos de la propuesta modificada.

6. Propuestas y observaciones del CESE

6.1 Lugar de la prestación de servicios suministrados a sujetos pasivos

6.1.1 El CESE acoge con satisfacción la ampliación prevista del alcance del mecanismo de inversión del sujeto pasivo al nivel de empresas, es decir, en el intercambio de servicios entre sujetos pasivos.

6.1.2 Condición para ello es, sin embargo, que tal mecanismo pueda ser aplicado por las personas afectadas sin ningún problema. Esto podría ser problemático si el proveedor del servicio pudiera trasladar al beneficiario de la prestaciones la evaluación del volumen de negocios y otros aspectos relacionados con el IVA, como el lugar de la prestación de servicios, las obligaciones fiscales, los tipos de impuestos o una posible exención de impuestos, sin que el beneficiario tuviese la posibilidad de comprobar si estos datos son fiables.

6.1.3 Se debería evitar cargar a las empresas con grandes obligaciones adicionales de registros y declaraciones. Es absolutamente necesario posibilitar a cualquier empresario de la UE determinar de un modo fiable si el empresario/sujeto pasivo destinatario del servicio y establecido en un Estado distinto de la UE tiene la obligación de aplicar el mecanismo de inversión del sujeto pasivo, es decir, si debe efectuar la autoliquidación de la cuota del IVA para la operación de que se trate. Una responsabilidad excesiva de la empresa proveedora, en caso de fracaso a posteriori del mecanismo de inversión, sería perjudicial para todo el sistema y tendría por resultado que las partes afectadas no lo aceptasen.

6.2 Servicios prestados a personas que no son sujeto pasivo

6.2.1 Cuando una empresa/sujeto pasivo presta un servicio a una persona que no sea sujeto pasivo no se aplica en prin-

cipio el mecanismo de inversión del sujeto pasivo. Si se aplicase el impuesto en el lugar de consumo, la empresa sita en otro Estado de la UE se tendría que registrar en el país en el que se suministra el servicio y tendría que satisfacer las obligaciones fiscales del IVA vigentes en dicho país. Para reducir al mínimo esta carga administrativa y, por tanto, también los obstáculos que puedan existir en los intercambios comerciales intracomunitarios, se precisan normas no burocráticas.

6.2.2 El registro obligatorio supondría importantes cargas administrativas adicionales, costes considerables y, en caso de duda, podría llevar a que la empresa sujeto pasivo renunciase a prestar sus servicios. Lejos de llevar a una apertura del mercado interior y de conseguir unas condiciones de competencia uniformes en todos los Estados miembros de la UE, esta medida supondría una clara desventaja para los proveedores de servicios establecidos en otro país de la Unión respecto a los nacionales. Lo que, sin lugar a dudas, no constituye un paso en la dirección correcta para la eliminación de las barreras comerciales. Por lo tanto, la idea de ampliar la imposición en el lugar de consumo para aplicarla a personas que no tengan la condición de sujetos pasivos sólo sería factible si el sistema propuesto de «ventanilla única» funciona de un modo rápido y apropiado. Únicamente de este modo se podría pedir a las empresas que prestasen servicios —en su caso, en los 25 Estados miembros— sujetos a imposición sin la posibilidad de efectuar la autoliquidación de la cuota del IVA. De otro modo se correría el peligro de conseguir precisamente el efecto contrario, es decir, la salida obligada de pequeñas y medianas empresas del mercado interior de la UE.

7. Procedimiento de reembolso del IVA deducible

7.1 Lo mismo vale para la simplificación de las obligaciones fiscales en el marco del procedimiento de reembolso del IVA deducible. Los problemas ya conocidos en el procedimiento de reembolso del IVA deducible llevan, en particular en el caso de cantidades pequeñas, a que una empresa se plantee si «merece la pena» presentar una solicitud a la autoridad fiscal extranjera, o si no le resulta más barato renunciar por completo desde el principio a su derecho al reembolso. Con ello, sin embargo, se contradice un principio fundamental, recogido en la Sexta Directiva sobre el IVA, esto es, el derecho a la deducción del IVA.

El Comité considera al respecto que el esfuerzo de algunos Estados por conseguir una recaudación completa y uniforme del IVA necesita importantes mejoras.

7.2 Por esta razón, habría que asegurar que las propuestas desarrolladas por la Comisión Europea en el marco de la implantación del sistema de «ventanilla única» son objeto de aplicación y se comprueba su eficacia.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social — Superación de los obstáculos con que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas en el mercado interior en materia de impuesto de sociedades — Esbozo de una posible aplicación de un régimen piloto de imposición según las normas del Estado de origen»

COM(2005) 702 final

(2006/C 195/14)

El 23 de diciembre de 2005, 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 propuesta mencionada.

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 28 de abril de 2006 (ponente: Sr. LEVAUX).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, ningún voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE recuerda que es partidario, a largo plazo, de armonizar las normas fiscales al nivel europeo. Sin embargo, es de lamentar que esta tarea se enfrente aún a numerosos obstáculos y, en estas condiciones, el CESE

- confirma su aprobación de las orientaciones y esfuerzos de la Comisión para facilitar el desarrollo de la actividad de las PYME, interrogándose no obstante sobre la eficacia del dispositivo propuesto y sus límites;
- considera que, tratándose de una experiencia piloto, habría sido más pertinente proponer un sistema mejor definido, inspirándose en experiencias concretas sobre la base de compromisos facultativos de determinados Estados y de organizaciones profesionales de PYME, limitando la duración del período experimental a cinco años, a fin de extraer enseñanzas útiles y de aplicar después las partes reproductibles.
- sugiere a la Comisión que se inspire en los elementos contenidos en los diferentes dictámenes mencionados *infra* al objeto de formular la línea directriz que aporte soluciones coherentes a las PYME, en particular las que preconizan la elaboración de un estatuto de «la empresa PYME europea».

2. Recordatorio de los dictámenes anteriores del CESE

2.1 La Comisión presenta la Comunicación objeto de examen tras diversas propuestas elaboradas en los últimos años. Se trata de una nueva contribución que pretende ofrecer, en el ámbito fiscal y, en especial, del impuesto de sociedades, nuevas posibilidades de desarrollo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), cuya importancia en materia de creación de empleo y riqueza en la UE se ha reafirmado en diversas ocasiones, en particular en el «Plan de acción de la Estrategia de Lisboa».

2.2 Desde finales de los años noventa, en varias ocasiones se ha consultado al Comité acerca de las propuestas, recomendaciones y comunicaciones sobre este asunto o temas afines. A continuación, el Comité recuerda los dictámenes consultivos y de iniciativa recientes en los que se aborda, en particular, el

concepto de «empresa europea» aplicado a las PYME y las simplificaciones fiscales necesarias para eliminar rápidamente las trabas que encuentran estas empresas.

- En 2000, Dictamen de iniciativa del CESE ⁽¹⁾ sobre la «Carta europea de la pequeña empresa» que, entre una docena de propuestas, pide *desarrollar un sistema fiscal simplificado para las PYME y eximir de excesivas cargas fiscales a las microempresas con una facturación mínima.*
- En 2001, Dictamen del CESE ⁽²⁾ sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la «Política fiscal en la Unión Europea — Prioridades para los próximos años». *En general, el CESE respaldaba los objetivos de política fiscal de la Comisión, particularmente la necesidad de coordinar los impuestos de sociedades para eliminar las dificultades que, sobre todo para las PYME, suponen las variaciones nacionales.*

- En 2002, Dictamen de iniciativa del CESE ⁽³⁾ sobre «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo», que permitiría *garantizar una igualdad de trato con las empresas más importantes proponiendo una etiqueta europea para facilitar sus actividades en el mercado interior, evitar el riesgo de las imposiciones múltiples, etc.*

⁽¹⁾ DO C 204 de 18.7.2000, p. 57.

⁽²⁾ DO C 48 de 21.2.2002, p. 73.

⁽³⁾ DO C 125 de 27.5.2002, p. 100.

- En 2002, Dictamen de iniciativa del CESE ⁽⁴⁾ sobre «Fiscalidad directa de las empresas» en el que *«se invitaba con insistencia a acelerar las disposiciones para evitar las dobles imposiciones (...) Se aprobaba el objetivo de lograr un mercado interior sin barreras fiscales y, al propio tiempo, se establecían principios comunes (...) subrayando que la instauración de una base imponible armonizada para todas las empresas de la UE es compatible con la soberanía fiscal de los Estados miembros y de las regiones de la UE, en la medida en que no pone en cuestión su capacidad de fijar el nivel de esta base.»*
 - En 2003, el Dictamen del CESE ⁽⁵⁾ sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/435/CEE relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes». El CESE apoyaba a la Comisión en su proyecto de eliminar o, al menos, reducir la doble o múltiple imposición de los beneficios repartidos por una filial en el Estado de una sociedad matriz o establecimiento permanente.
 - En 2003, Dictamen de iniciativa del CESE ⁽⁶⁾ sobre «La fiscalidad en la UE: principios comunes, convergencia de normas fiscales y posibilidad de votación por mayoría cualificada» en el que *se pedía que se consideraran tres cuestiones, entre las cuales la introducción de una base común para el impuesto de sociedades y el recurso a la votación por mayoría cualificada para establecer el tipo mínimo del impuesto de sociedades.*
 - En 2004, Dictamen exploratorio del CESE ⁽⁷⁾, realizado a petición de la Comisión, sobre «Capacidad de adaptación de las PYME y de las empresas de la economía social a los cambios impuestos por el dinamismo económico», en el que el CESE reafirmaba *la necesidad de reducir los obstáculos a los que se enfrentan las PYME y las EES para acceder a los mercados globales, en particular mediante la reducción de las obligaciones administrativas y jurídicas que pesan sobre ellas.*
 - En 2004, Dictamen del CESE ⁽⁸⁾ sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales y retos pendientes», en el que se destaca:
 - En 3.2, la necesidad de remediar las disfunciones del mercado interior *consolidando convenios sobre la fiscalidad de las empresas (...), ya que las PYME no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a quince legislaciones distintas, que pronto serán veinticinco.*
 - En 3.3, recurrir a un sistema de imposición según las normas del Estado de origen, tal vez con un límite máximo por volumen de negocios, podría ser adecuado para las PYME.
 - En 3.3, que *el proyecto piloto de la Comisión para la imposición según las normas del Estado de origen ofrece una solución para las actividades transfronterizas de las PYME, al reducir la presión administrativa fiscal. Podría realizarse una prueba bilateral de este sistema y, en su caso, ampliarla a toda la UE si se consigue una evaluación positiva.*
 - En 3.4, que la base fiscal europea común es un primer paso importante.
 - En 3.7, el CESE recuerda una vez más a los Estados miembros, que representan la principal influencia, la necesidad de un acuerdo que permita y anime sobre todo a las PYME a que crucen las fronteras de su país de origen y, de este modo, creen puestos de trabajo, puesto que son las principales creadoras de empleo.
- 2.3 El CESE menciona algunas partes de estos ocho dictámenes que cubren un periodo de cinco años para:
- destacar mejor la importancia de sus contribuciones;
 - recordar las medidas adecuadas que faciliten a las PYME los recursos que les permitan desempeñar un mejor papel al nivel del mercado interior de la UE;
 - subrayar que la Comisión, por su perseverancia, da pruebas de su voluntad de alcanzar soluciones.
- 2.4 El CESE, sin embargo, lamenta que hayan pasado cinco años sin que se haya concretado un dispositivo eficaz. Por este motivo, pide encarecidamente al Parlamento y al Consejo que se decidan a eliminar por fin los obstáculos ya desde ahora claramente definidos.

3. Propuestas de la Comisión y contribuciones del CESE

3.1 Aunque tiene la convicción de que ha formulado anticipadamente dictámenes convergentes sobre el interés de las propuestas de la Comisión, el CESE desea aportar complementos relativos a varios puntos.

3.2 En su Comunicación, la Comisión recuerda que la participación de las PYME al mercado interior es claramente inferior a la de las empresas de mayores dimensiones, y ello sobre todo por motivos fiscales. La Comisión recuerda que conviene fomentar la expansión transfronteriza de las PYME y recomienda la imposición con arreglo a las normas del Estado de origen. En cuanto a la fiscalidad de las sociedades y, de manera más específica, el impuesto sobre sociedades, la Comisión propone que los Estados miembros y las empresas verifiquen el concepto de la imposición según las normas del Estado de origen mediante un sistema piloto de manera experimental.

3.3 El CESE ya preconizó este tipo de iniciativa y dio su acuerdo de principio. No obstante, recuerda que sólo en un número reducido de PYME se prevé una expansión transfronteriza. Por ello, un experimento de esta naturaleza sólo puede preverse con el concurso de un número limitado de empresas que presentan, por localización o vocación, una estrategia orientada a implantarse en el extranjero. Más allá de la posición de principio compartida, el CESE desea que la Comisión pueda indicar con mayor precisión:

- el número aproximado de PYME que podrían interesarse en un futuro próximo en la aplicación del dispositivo preconizado en lo relativo al cálculo de una base fiscal de sociedades;

⁽⁴⁾ DO C 241 de 7.10.2002, p. 75.

⁽⁵⁾ DO C 32 de 5.2.2004, p. 118.

⁽⁶⁾ DO C 80 de 30.3.2004, p. 139.

⁽⁷⁾ DO C 120 de 20.5.2005, p. 10.

⁽⁸⁾ DO C 117 de 30.4.2004, p. 38.

- su «peso» económico en el seno de la UE;
- los sectores económicos más afectados.

3.3.1 En efecto, el objetivo perseguido es la mejora del crecimiento y el empleo, facilitando también la actividad de las PYME, y, habida cuenta de los recursos presupuestarios limitados de los que dispone Europa, el CESE estima que conviene evitar la dispersión y dar la prioridad a un número restringido de medidas que favorezcan la eficacia. Para ello, conviene —en función de las informaciones estadísticas disponibles— verificar no sólo la eficacia de la medida propuesta y cotejarla con otras medidas que podrían ser más oportunas. El CESE manifiesta su extrañeza de que, a falta de información suficiente sobre este punto, en su informe de impacto la Comisión no pueda medir los gastos asociados a la aplicación de la medida que preconiza.

3.4 Para justificar el interés de su propuesta, la Comisión se apoya en los resultados de una encuesta que realizó en el segundo semestre de 2004 dirigiéndose a las PYME y a las organizaciones profesionales de los 25 Estados miembros. Solamente 194 cuestionarios se devolvieron a la Comisión, de los que 168 proceden de empresas alemanas (véase documento adjunto).

3.4.1 El CESE observa que en el seno de la UE esta encuesta no permitió recoger un número significativo de respuestas, a pesar de que se cuentan varios millones de PYME, dos de ellos sólo en el ramo de la construcción. Asimismo, manifiesta su sorpresa de no haber tenido conocimiento de las contribuciones aportadas por las organizaciones profesionales y los interlocutores sociales. El CESE pide que, salvo en caso de que sean confidenciales, le sean comunicadas para información tales contribuciones.

3.4.2 El CESE considera que, dado que esta encuesta aporta muy poca información utilizable, la Comisión no habría debido extraer conclusiones, que podrían no estar suficientemente fundadas.

3.5 El CESE estima que la Comisión debe:

- determinar las causas del desinterés manifestado por las empresas frente a esta encuesta;
- prever un presupuesto suficiente para que especialistas de las encuestas realicen dichos cuestionarios. Previamente, estos especialistas estudiarían si el objeto de la encuesta, la meta perseguida y el propio contenido del cuestionario son apropiados. De manera paralela, algunos contactos directos con las PYME que ya disponen de filiales en otros Estados podrían permitir evaluar mejor la realidad de las dificultades con que tropiezan;
- evitar la difusión de un cuestionario únicamente a través de Internet, ya que, aparentemente, esta forma se adapta poco a las PYME y conviene sobre todo a las organizaciones que consultan de manera periódica el sitio web de la Comisión.

3.5.1 Tal vez, algunos dirigentes de las PYME, que tienen la firme intención de implantarse en otros Estados miembros, tampoco cuentan entre sus preocupaciones prioritarias la manera en que sus empresas van a ser objeto de imposición, sino que prefieren reunirse *in situ* con equipos de agentes comerciales, invertir en *marketing* y con el tiempo conseguir beneficios.

3.5.2 Por último, otros dirigentes de las PYME tal vez consideren que cuando prevén implantarse en otro Estado se enfrentan a numerosos problemas administrativos, jurídicos, sociales, fiscales, etc., tan complejos que la forma de tributación de su sociedad filial es una cuestión marginal y prematura, por lo que prefieren más bien crear una empresa de economía mixta en conjunción con una local (lo cual constituye una iniciativa favorable a la cohesión europea).

3.6 Como se recuerda a continuación, la Comisión determina el ámbito y los objetivos del proyecto piloto que recomienda:

- Una aplicación amplia del dispositivo piloto a todas las PYME, incluidas las microempresas de menos de diez trabajadores.
- Un cálculo con arreglo a las normas aplicables a la base fiscal del impuesto sobre beneficios en el Estado de origen de la sociedad matriz, así como los del conjunto de filiales y establecimientos estables y que se pueden acoger al sistema que poseen en otros Estados miembros participantes.
- Una base impositiva establecida de este modo se repartiría entre los Estados miembros afectados en función de su parte en la masa salarial total o del volumen de negocios global de la sociedad. Cada Estado miembro aplicaría a continuación su propio tipo impositivo a la parte de la base fiscal que le correspondiera.
- La compensación transfronteriza de las pérdidas.

De este modo, los gastos resultantes de la multiplicidad de normas nacionales relativas al impuesto de sociedades, que generalmente requieren el recurso a especialistas, onerosos para las PYME, serían reducidos.

3.7 El CESE observa que estos objetivos y el ámbito de aplicación propuestos corresponden a lo que se había previsto anteriormente. En consecuencia, confirma su apoyo y pide que si las experiencias obtienen buenos resultados, se ponga inmediatamente en marcha un mecanismo europeo de supervisión y, si fuese necesario, de control del dumping fiscal, con el fin de evitar, por ejemplo, que las empresas trasladen la sede social de la sociedad matriz a Estados miembros de la Unión que ofrezcan condiciones ventajosas en lo relativo al cálculo de la base fiscal del impuesto de sociedades.

3.8 La Comisión invita a los Estados miembros a negociar y concluir convenios bilaterales para determinar las modalidades prácticas de aplicación de este dispositivo piloto, teniendo en cuenta las orientaciones generales y no vinculantes que sugiere. La Comisión propone sus servicios para alentar y preparar estos acuerdos bilaterales.

3.9 El CESE no ignora los límites de acción e intervención de la Comisión y se congratula de que se circunscriba a un papel de propuesta e incitación. Esto permitirá a las PYME interesadas conocer los dispositivos pilotos incluidos en los acuerdos bilaterales entre algunos Estados de la UE. En función de los resultados de estas experiencias, la Comisión propondrá en su momento ampliar el experimento con algunos de los dispositivos pilotos de mayor rendimiento.

3.10 El CESE se suma a la Comisión a la hora de confirmar que la multiplicidad de las normativas nacionales es un obstáculo mayor para las PYME. Entre los 25 Estados miembros, la multiplicación de los acuerdos bilaterales, en principio diferentes todos ellos unos de otros, conducirá a que las PYME sólo utilicen un número limitado. Esto no les aportará los procesos de simplificación deseados.

3.11 Además, el CESE se pregunta acerca de las consecuencias prácticas de la voluntad expresada por la Comisión de no proponer un dispositivo más ajustado a la experiencia que propone lanzar. En el futuro, tras la aplicación de numerosos

acuerdos bilaterales, ¿cómo lograr, en el momento oportuno, una armonización de las normas fiscales (cosa deseable con el tiempo) si no se establecen ciertos criterios de convergencia desde el principio?

3.12 Por último, el CESE observa que no se ha iniciado investigación alguna para verificar si no existe en Europa, entre algunos Estados o regiones, como Suiza, Liechtenstein, Ciudad del Vaticano, o con algunos principados como Mónaco, San Marino, Andorra, etc., dispositivos que permitan a las empresas (en particular a las PYME) eliminar o reducir los efectos de la multiplicidad de sistemas fiscales nacionales o locales.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Cohesión (versión codificada)»

COM(2006) 5 *final* — 2003/0129 (AVC)

(2006/C 195/15)

El 28 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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 28 de abril de 2006 (ponente: Sr. GRASSO).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 146 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. El Comité Económico y Social Europeo aprueba la iniciativa de la Comisión de proceder a la codificación del Reglamento (CE) nº 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión.
2. El CESE reitera su opinión, que ha expresado ya en varias ocasiones, de que la codificación de la normativa comunitaria contribuye a aproximar los ciudadanos europeos a los instrumentos de la Unión Europea. Esto es especialmente importante en el caso de la política de cohesión, que es un sector esencial para la construcción europea.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La acción exterior de la Unión Europea: el papel de la sociedad civil organizada»

(2006/C 195/16)

El 28 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre: «*La acción exterior de la Unión Europea: el papel de la sociedad civil organizada*».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de mayo de 2006 (ponente: Sr. KORYFIDIS)

En su 427º Pleno, celebrado los días 17 y 18 mayo de 2006 (sesión del 17 mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones, el presente Dictamen.

1. La formulación del presente dictamen se basa en un cuestionario y un estudio. Estos trabajos son el resultado de una larga labor de análisis teórico y sobre el terreno, así como de la experiencia adquirida por el CESE en su relación con los órganos consultivos y otras organizaciones de la sociedad civil de los países candidatos y de terceros países. Toda esta labor, que ha durado varios años, ha llevado al CESE a convencerse de la necesidad de emprender ahora una nueva etapa y de mejorar la organización, la previsión y las perspectivas de sus compromisos y de las relaciones que éstos conlleven.

2. El CESE considera que la globalización de la economía, junto con los avances científicos y tecnológicos, especialmente en el ámbito de la información, crea una fuerte dinámica que tiende a desplazar el epicentro de la formulación y desarrollo de las relaciones internacionales en el mundo actual. Este desplazamiento se manifiesta básicamente en que las relaciones tradicionales entre Estados se transforman en relaciones entre sociedades.

3. De lo anterior se deriva que la Unión Europea, en tanto que sistema de gobernanza y entidad unificada, debería reconocer esta nueva realidad lo antes posible y, en consecuencia, formular y desarrollar políticas de acción exterior que garanticen la participación activa de la sociedad civil organizada, aprovechando al máximo esta cooperación al llevar a cabo su acción exterior.

4. Estas políticas deberían ser preventivas en la medida de lo posible y, en cualquier caso, deberían ser integradas. La vida democrática europea, el modelo económico y social, los objetivos estratégicos de la Unión y el conocimiento fundamentado son los parámetros que deben guiar la formulación y desarrollo de estas políticas dentro y fuera de las fronteras de la UE.

5. En este contexto, se deberá encontrar un nuevo equilibrio organizativo interno y un equilibrio más creativo entre la competencia y la cooperación, especialmente en los sectores y actividades cuyos destinatarios se hallan fuera de las fronteras de la Unión.

6. Para las organizaciones de la sociedad civil europea, adquirir conciencia del nuevo papel que deben desempeñar por lo que a ellas concierne es un problema complejo y difícil de solucionar. Requiere fomentar métodos modernos que permitan crear una relación de familiaridad con el aprendizaje y el conocimiento.

7. Para lograr esta relación de familiaridad y, más en general, para posibilitar que los ciudadanos europeos se muevan en una sociedad y una economía basadas en el conocimiento, se requiere un nuevo enfoque para abordar los programas de aprendizaje a lo largo de la vida, que en la práctica implica la necesidad de incluir en los programas existentes de aprendizaje conocimientos relacionados con la globalización y con la acción exterior de la Unión.

8. El CESE, como portavoz fundamental de la sociedad civil organizada a nivel europeo, tiene atribuida una triple tarea:

- ser la expresión unida de la sociedad civil organizada ante los órganos políticos de la Unión en lo que respecta a la acción exterior de la UE, gracias a su acervo democrático y a su proceso de conciliación creativa de diferentes intereses;
- participar activamente en la formulación y desarrollo de las políticas de la Unión también en lo que respecta a su acción exterior;
- asegurar el seguimiento de las políticas exteriores emprendidas por la UE y de sus efectos económicos y sociales.

9. La tarea que tiene atribuida el CESE abarca una amplia gama de asuntos y actividades, porque todos los problemas que suscita el nuevo entorno mundial repercuten en uno u otro de sus elementos, a saber, la dimensión económica, social, medioambiental y cultural.

10. En este contexto, la contribución más sustancial del CESE a la formulación y desarrollo de políticas en materia de acción exterior de la Unión dependerá de su capacidad de expresar sus puntos de vista según exijan las circunstancias con un equilibrio creativo que debe ser resultado de una síntesis de los diferentes intereses representados por sus miembros, dentro de un proceso y una perspectiva que englobe las cuatro dimensiones antes mencionadas.

11. Cabe señalar que el CESE ya posee una considerable experiencia en los asuntos relativos a la acción exterior de la Unión, si bien existe un déficit en lo que respecta a cómo aprovechar tal experiencia mediante mecanismos y enfoques comunitarios de más amplio alcance. En concreto, las instituciones comunitarias no han sabido valorizar ni utilizar suficientemente esta experiencia y los resultados que les han llegado a través de dictámenes, documentos informativos y sugerencias.

12. CESE cree que es necesario encontrar medios de articular mejor el vínculo entre esta experiencia y las estructuras políticas centrales de la Unión. Un posible medio sería la firma de protocolos de cooperación reforzada, como el protocolo acordado entre la Comisión Europea y el CESE. Otro medio aún mejor sería la colaboración entre todos los órganos políticos de la Unión y el CESE para desarrollar políticas integradas, preferiblemente preventivas, en la materia.

13. En cualquier caso, el CESE comprende y destaca la necesidad de reforzar su papel y, más en general, de reforzar el papel de la sociedad civil organizada en el proceso de globalización, por una razón general que estriba en la necesidad de promover los objetivos más amplios de la Unión en el mundo del siglo XXI, y por una razón específica que –en el caso particular del CESE– tiene que ver con el modo de fomentar dichos objetivos. En otras palabras, se trata del nuevo modo de funcionamiento que el CESE está desarrollando con respecto a la sociedad del conocimiento, junto con su singularidad más característica: su capacidad de intervenir con solvencia, en el exterior de la Unión, en el nivel de la sociedad civil, utilizando un enfoque que podría calificarse de «diplomacia blanda».

14. El CESE quiere que se reconozca y apoye esta capacidad singular. Quiere ser reconocido como interlocutor en el escenario mundial y como representante institucional de la sociedad civil organizada europea, particularmente en organizaciones internacionales como el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. También quiere que se valore su posición y su función en los tratados firmados con terceros países y que se dé apoyo a sus políticas que tienen como fin apoyar a la sociedad civil de estos países.

15. Para llevar a cabo la doble tarea antes mencionada, el CESE necesita apoyo para desarrollar a medio plazo sus principales políticas, que incluyen:

- la creación de un sistema moderno e integrado de comunicación proactiva, de intercambio de información y de creación de redes con sus socios de toda Europa y el mundo, así como con otros órganos de la Unión;
 - el refuerzo de su presencia y cooperación con órganos consultivos, organizaciones intergubernamentales y otras organizaciones internacionales, especialmente en el ámbito de las relaciones con la sociedad civil organizada;
 - la creación de un «banco de datos electrónico» sobre la actuación de los órganos y estructuras que ejercen una función consultiva en todo el mundo, sobre las redes de organizaciones de la sociedad civil, haciendo pleno uso de este banco de datos como herramienta de comunicación, acercamiento, entendimiento e interpretación del comportamiento de la sociedad civil, y como herramienta de promoción de los valores y objetivos estratégicos de la Unión en todo el mundo;
 - la elaboración de un informe bianual sobre la evolución de las actividades de los órganos y las estructuras de la función consultiva en el mundo y la influencia en ella de la acción exterior de la Unión.
16. En el contexto de las observaciones y propuestas anteriores, el CESE exige a los órganos políticos de la Unión que adopten y promuevan un método de diálogo interinstitucional continuo que tenga por objetivo:
- una información transparente y oportuna y de un conocimiento colectivo fundamentado sobre la acción exterior de la Unión;
 - un consenso coherente sobre el contenido, las motivaciones y las modalidades de las actividades que se desarrollen.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Contribución al Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006 — Período de reflexión»

(2006/C 195/17)

El 15 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar el Dictamen sobre: «Contribución al Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006 — Período de reflexión».

Y, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento Interno, nombró al Sr. MALOSSE ponente general.

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 1 voto en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. En primer lugar, el CESE acoge favorablemente la intención de la Presidencia del Consejo de no limitarse a realizar un balance de las iniciativas emprendidas durante el período de reflexión sino de fijar las próximas etapas del proceso en curso.

2. El CESE reafirma, a este respecto, la posición que expresó en sus dictámenes de 24 de septiembre de 2003 ⁽¹⁾ y 28 de octubre de 2004 ⁽²⁾, según la cual el Tratado Constitucional es un instrumento esencial para permitir a la Unión Europea afrontar los retos que tiene planteados. Reitera, en particular, la importancia de la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales, que asienta las políticas de la Unión en unos derechos concedidos a los ciudadanos, así como de las disposiciones institucionales y de gobernanza de la Unión, que le garantizan mayor visibilidad y eficacia.

3. Teniendo en cuenta asimismo la Resolución del Parlamento Europeo de 19 de enero de 2006 sobre «El período de reflexión: la estructura, los temas y el contexto para una evaluación del debate sobre la Unión Europea»,

4. El CESE considera que:

- la falta de una visión clara y de consenso sobre los objetivos y las finalidades de la integración europea ha sembrado dudas, a pesar de los éxitos y los logros cosechados durante 50 años de construcción europea;
- las reticencias de los ciudadanos se refieren más al funcionamiento y a las políticas actuales de la Unión que al Tratado Constitucional propiamente dicho, cuyo carácter innovador no se ha explicado suficientemente a la opinión pública;
- el sistema institucional actual, derivado del Tratado de Niza, no está en condiciones de permitir a la Unión Europea progresar en la vía de la integración. Los actuales Tratados no responden a las exigencias de una gobernanza europea moderna y, en particular, no dan suficiente cabida a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de formación de las políticas y de preparación de las decisiones comunitarias, a todos los niveles;
- corresponde a la Comisión Europea y al Consejo Europeo, en el marco de sus respectivas responsabilidades, presentar propuestas adecuadas para sentar las bases de una visión del futuro de Europa prometedora para sus ciudadanos y dar contenido a las políticas de la Unión para que

respondan a las expectativas de la población europea. En este contexto, el CESE se felicita de que el acuerdo interinstitucional celebrado entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 4 de abril de 2006 ratifique el aumento del importe de las perspectivas financieras 2007-2013 inicialmente acordado por el Consejo. No obstante, observa que este aumento es limitado y lamenta, por tanto, que estas perspectivas financieras no permitan movilizar unos recursos presupuestarios plenamente acordes con las ambiciones de Europa. Remite a este respecto al Dictamen que emitió sobre esta cuestión el 15 de septiembre de 2004 ⁽³⁾;

- para que la estrategia de comunicación sobre Europa tenga éxito es necesario, previamente:
 - dar una visión clara del futuro de Europa;
 - definir y aplicar unas políticas que aporten un verdadero valor añadido a los ciudadanos;
 - proporcionar mayor claridad y visibilidad a la construcción europea y a sus objetivos;
 - lograr una mayor democratización del funcionamiento de la Unión, que garantice, en particular, la mayor participación de los ciudadanos y un diálogo más estructurado con la sociedad civil organizada.

5. El CESE formula las siguientes recomendaciones destinadas al Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006:

5.1 Las responsabilidades

5.1.1 La responsabilidad a la hora de encontrar una salida rápida a la crisis de identidad que está viviendo la Unión Europea incumbe esencialmente a los Estados miembros, y, por tanto, al Consejo Europeo. La cumbre de junio de 2006 deberá, pues, transmitir un mensaje claro sobre el futuro de Europa y proponer pistas para superar el estancamiento político actual. En este sentido, el CESE considera que la solución para resolver esta crisis deberá preservar los logros y equilibrios alcanzados por el Tratado Constitucional y tener en cuenta el hecho de que, al día de hoy, el Tratado ha sido ratificado por quince Estados miembros.

⁽¹⁾ Dictamen dirigido a la Conferencia Intergubernamental de 2003 — (DO C 10 de 14 de enero de 2004).

⁽²⁾ Dictamen sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa — (DO C 120 de 20 de mayo de 2005).

⁽³⁾ Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)» (COM(2004) 101 final — (DO C 74 de 23 de marzo de 2005).

5.1.2 En virtud del artículo IV-443 (4) de dicho Tratado Constitucional, los dos fracasos del proceso de ratificación, cuyas razones, naturalmente, no han de ignorarse, no implican necesariamente el abandono de este Tratado.

5.2 Una mejor gobernanza

5.2.1 Las instituciones europeas –Comisión, Parlamento Europeo y Consejo– deben anticiparse a los elementos más innovadores del Tratado Constitucional en el ámbito de la gobernanza. El CESE propone, en consecuencia, ampliar y reforzar desde ahora los procesos de consulta de las organizaciones de la sociedad civil previamente a toda iniciativa legislativa importante. Alienta asimismo a la Comisión a que estudie las condiciones de ejercicio del derecho de iniciativa ciudadana.

5.2.2 En este contexto, las instituciones deberían recurrir en mayor medida a la capacidad del CESE para contribuir a dar contenido político a las políticas de la Unión a través de dictámenes exploratorios, documentos informativos y análisis de impacto.

5.2.3 En este sentido, el Comité, en colaboración con los consejos económicos y sociales nacionales y las instituciones similares, proseguirá sus iniciativas dirigidas a aportar una contribución decisiva al fomento y a la mayor estructuración del diálogo y de la concertación entre las instituciones de la Unión y la sociedad civil organizada.

5.2.4 También convendría desarrollar el principio de «subsidiariedad funcional», atribuyendo mayores responsabilidades «en nombre de la Unión» a los entes territoriales y a las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de acelerar la apropiación de la realidad europea por los ciudadanos. En este sentido el control de la subsidiariedad se debería extender no sólo a los entes territoriales, sino también a las organizaciones de la sociedad civil.

5.3 Dar mayor contenido a las políticas comunitarias y a la ciudadanía europea

5.3.1 Incumbe a las instituciones de la Unión dar mayor contenido a las políticas europeas para demostrar su eficacia y sus repercusiones positivas en la vida diaria de los ciudadanos: empleo, movilidad, medio ambiente, progreso social, política en favor de los jóvenes, espíritu empresarial, lucha contra las discriminaciones y la exclusión, etc. Las instituciones también deberían proseguir la aplicación de los grandes proyectos europeos que permiten a los ciudadanos identificarse con la Unión (redes transeuropeas, política espacial, etc.), y lanzar proyectos nuevos como el servicio civil europeo y el sistema europeo de prevención y gestión de los riesgos mayores.

5.3.2 La Comisión Europea, en virtud del papel y de las atribuciones que le asignan los Tratados, es la encargada de elaborar y proponer verdaderas políticas comunes en ámbitos en los que el valor añadido de la dimensión europea es mani-

fiesto (energía, medio ambiente e investigación, en particular). En esta perspectiva deberán elegirse las soluciones más pragmáticas, como por ejemplo, según los ámbitos, cofinanciaciones entre la UE y los Estados miembros o cooperaciones reforzadas.

5.3.3 En materia de política exterior y de conformidad con un compromiso contraído en el Consejo Europeo de Viena en 1998, también es necesario reforzar considerablemente la cohesión y la solidaridad de la UE para evitar la dispersión de las iniciativas y posiciones, que pone en entredicho la voluntad real de los Estados miembros de apostar por la Unión. Una presentación convincente y coherente de los intereses legítimos de la UE en el mundo permitiría asimismo aumentar sensiblemente el crédito de la Unión ante los ciudadanos europeos y lograr una mayor visibilidad.

5.3.4 Al dar un contenido sustancial a las políticas de la Unión, la Comisión y el Consejo proporcionarán credibilidad a la Estrategia de Lisboa revisada y abrirán la vía, después de 2010, a un proyecto europeo acorde con las expectativas de los ciudadanos, siempre y cuando esta vez vaya acompañado de medios que estén realmente a la altura de las ambiciones. En efecto, los ciudadanos comprenderán mejor el Tratado Constitucional si éste se enmarca en la perspectiva de un proyecto global de sociedad, que al día de hoy aún no existe.

5.4 Aprovechar plenamente los Tratados existentes

5.4.1 Sin esperar a la adopción de un nuevo Tratado, la Comisión y el Consejo deberían aplicar ya plenamente determinadas disposiciones del Tratado de Niza, como las que permiten la votación por mayoría cualificada en determinados ámbitos de la política social y en el de Justicia y Asuntos Interiores.

5.4.2 Por otra parte, el CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros adopten nuevas iniciativas en materia de gobernanza económica de la Unión, con el fin de reforzar el proceso de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros y reactivar las inversiones orientadas hacia el logro de los objetivos definidos en la Estrategia de Lisboa. A tal fin, deberían reforzarse desde ahora las atribuciones del Eurogrupo.

5.4.3 Por otra parte, es responsabilidad del Consejo remediar sin demora los retrasos, las insuficiencias e incluso las lagunas que siguen existiendo en numerosos ámbitos, como el establecimiento de estatutos europeos para las asociaciones, mutualidades y pequeñas empresas y la patente comunitaria. Convendrá asimismo proceder rápidamente a la supresión de los obstáculos que aún subsisten a la libre circulación de personas, servicios y bienes. Estos retrasos y estas lagunas han restado credibilidad a las instituciones de la Unión y contribuyen a la expresión de los egoísmos nacionales y al recrudescimiento de la competencia entre Estados miembros.

5.4.4 Cuando un proyecto de acto legislativo europeo presentado por la Comisión, en el ejercicio de su derecho de iniciativa y en calidad de guardiana del interés general, no llegue a aprobarse, el Consejo debería explicar a los ciudadanos, e incluso justificar, las razones de dicho bloqueo.

5.5 Una información creíble y coherente

5.5.1 El CESE pide a los Estados miembros que realicen campañas de información específicas y permanentes sobre los logros de la integración europea y su valor añadido, y que organicen una «educación cívica europea» desde la escuela primaria. Para que esta información sea creíble y no se considere propaganda, deberá basarse en las redes de organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de debatir concretamente sobre el contenido de las políticas. El papel de la Comisión Europea también es fundamental para garantizar la coherencia europea de las acciones de comunicación. En este contexto, la Comisión debería comprometerse aún más en defensa de las políticas y los mecanismos de la Unión en vez de limitarse a adoptar una actitud de neutralidad.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

6. Fomentar la creación de un nuevo pacto entre Europa y sus ciudadanos

6.1 Al firmar y ratificar los Tratados europeos, todos los Estados miembros emprendieron voluntariamente un proceso de integración basado en una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos.

6.2 El período de reflexión no sólo debe servir para encontrar una solución al bloqueo institucional actual, sino también, y sobre todo, para favorecer la emergencia de un nuevo consenso sobre la finalidad de la integración y sobre un proyecto político realista pero ambicioso, que permita a los ciudadanos soñar con una Europa que les aportaría efectivamente no sólo la paz, sino también más prosperidad y democracia. Dar una nueva credibilidad al proyecto europeo y conferir una nueva legitimidad al proceso de integración son, efectivamente, condiciones indispensables para superar la crisis de identidad que atraviesa actualmente la UE.

La Presidenta

del Comité Económico y Social Europeo

Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo — Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros»

COM(2006) 32 final — 2006/0010 (CNS)

(2006/C 195/18)

El 10 de febrero de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2006 (ponente: Wolfgang GREIF).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 91 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. La propuesta de decisión de la Comisión

1.1 A principios de 2006, la Comisión presentó una propuesta de decisión al Consejo sobre las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2006.

En ese documento se propone que se mantengan sin modificaciones las directrices propuestas en 2005 para el período 2005-2008 y se recomienda a los Estados miembros que sigan aplicando su política de mercado laboral y de empleo de conformidad con las prioridades establecidas en esas directrices.

1.2 Con esta propuesta de decisión, la Comisión sigue el nuevo ciclo de gobernanza establecido por la reforma de la Estrategia de Lisboa, según el cual las directrices para la política de empleo, aprobadas junto a las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) en un paquete integrado, sólo deberán ser objeto de una revisión completa cada tres años.

1.3 Esto significa que, para 2006, los Estados miembros renuncian en el Consejo a la opción de realizar los ajustes necesarios que se presenten en los años intermedios.

Esta decisión de la Comisión estuvo precedida de una evaluación de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros presentados en otoño de 2005 en su Informe de situación anual y en el Informe conjunto sobre el empleo.

2. Observaciones del Comité

2.1 En su Dictamen sobre la aprobación de las directrices 2005-2008 ⁽¹⁾, el CESE acogió ya favorablemente este nuevo enfoque integrado y el ciclo plurianual, pero destacó en particular que:

- en algunos puntos se puede comprobar la falta de coherencia entre las OGPE y las directrices para la política de empleo;
- el éxito depende sobre todo de que los Estados miembros asuman con seriedad sus obligaciones y apliquen efectivamente al nivel nacional las prioridades acordadas;
- es necesario garantizar una auténtica participación de los parlamentos, de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en todas las fases de coordinación de la política para el empleo.

2.2 Además, con motivo de la elaboración de las directrices 2005-2008, el Comité observó que necesitaban particular adaptación las siguientes prioridades:

- la política encaminada a mejorar la integración de los jóvenes en el mercado laboral, en particular para garantizarles un primer empleo con perspectivas de futuro;
- las medidas para facilitar la transición a una economía del conocimiento, en particular para mejorar la calidad de los puestos de trabajo y la productividad laboral;
- el problema de la igualdad entre los sexos en el ámbito del empleo, y, en este contexto, las medidas para conciliar el trabajo y la vida familiar;
- el reto que representa el envejecimiento de la población activa, y
- la necesidad de una lucha más eficaz contra la discriminación en el mercado de trabajo por razones de edad, discapacidad u origen étnico.

2.3 El CESE está de acuerdo con la opinión del Informe Cambridge (*Cambridge Review Report*), encargado por la Comisión, en el que se examinan las políticas nacionales consagradas al empleo en los planes nacionales de acción para 2005 observándose que, precisamente sobre estos temas horizontales citados en el punto 2.2, se mencionan distintas medidas, pero que, en conjunto, muchos Estados miembros no les conceden la urgencia necesaria.

Dado que la situación del mercado laboral apenas ha mejorado en muchos Estados miembros y que la aplicación nacional sigue siendo insuficiente en estos ámbitos, el CESE considera indispensable que en las recomendaciones anuales a los Estados miembros se haga especial hincapié en estos puntos y, en su caso, se lleven a cabo los ajustes necesarios en las directrices plurianuales.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE de 31.5.2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (en virtud del artículo 128 del Tratado CE)», ponente: Sr. Malosse (DO C 286 de 17.11.2005).

2.4 Este es el caso, en particular, de la notable laguna que existe al nivel comunitario en materia de objetivos explícitos y obligatorios para las políticas de empleo y de mercado laboral.

- Al debilitar unos objetivos explícitos y cuantificados convirtiéndolos en valores de referencia, la aprobación de las directrices 2005-2008 se desvía de manera general del enfoque seguido hasta el momento por la estrategia europea del empleo consistente en imponer a los Estados miembros un marco claro con obligaciones inequívocas.
- En su lugar se pretende que cada Estado miembro, después de consultar con su parlamento nacional y los interlocutores sociales, establezca al nivel nacional sus propios objetivos para la aplicación de las directrices, como parte de los programas nacionales de reforma pendientes de elaboración.

2.5 Hace ya un año que el Comité señaló que este enfoque podía conducir a un menor compromiso en la aplicación nacional de las prioridades establecidas por la Unión Europea, puesto que las medidas en materia de política de empleo de los Estados miembros ya no se podían contrastar como antes con unos objetivos europeos concretos y cuantificados.

Esta preocupación –sobre todo la tendencia a reducir los objetivos obligatorios– se confirma ampliamente un año más tarde, tal y como muestra una rápida ojeada al capítulo del empleo de los planes nacionales de reforma presentados por los Estados miembros. Como ya se sabe por distintas fuentes, muchos de los programas nacionales de reforma enviados a la Comisión no son particularmente ambiciosos en términos de política de empleo que respete los derechos y obligaciones de los trabajadores:

- por un lado, se presentan con frecuencia –como ya ocurrió en los años precedentes– medidas generales que ya se están aplicando y que, en cualquier caso, ya formaban parte de la agenda gubernamental nacional;
- por otro lado, en muchos programas nacionales de reforma no se recoge información concreta sobre cuándo y cómo serán realizados, con qué recursos y quién se encargará de su realización.

A la luz de las distintas estructuras y problemas del mercado laboral existentes en los Estados miembros, es oportuno en líneas generales que la aplicación de las directrices vaya acompañada de un determinado grado de flexibilidad. Mientras sigan existiendo las condiciones mencionadas en el punto 2.4, se debería evitar por todos los medios que los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada se vean comprometidos por no estar suficientemente concretados.

2.6 El CESE, por lo tanto, se pronuncia a favor de la adopción de medidas eficaces para mejorar cualitativamente en el futuro los programas nacionales de manera tal que contengan más obligaciones en términos de plazos, responsabilidades y, en la medida de lo posible, fundamentos financieros adecuados.

En la mayoría de los programas nacionales de reforma sólo se recogen consideraciones nacionales sobre los objetivos prioritarios en materia de empleo de la Estrategia de Lisboa (empleo total, mujeres, personas de edad). El CESE se pronuncia a favor

de que se establezcan más objetivos concretos, como la lucha contra el desempleo juvenil, el fomento de la igualdad y del aprendizaje permanente, la promoción de personas con discapacidad ⁽²⁾ y la ampliación de centros de cuidados infantiles y de recursos para una política activa de mercado laboral. Sólo unos cuantos Estados miembros han presentado propuestas ambiciosas en estos ámbitos.

En este contexto es preciso reflexionar seriamente sobre los objetivos europeos y establecerlos en las directrices.

2.7 El CESE ya ha señalado también que una de las principales claves para el éxito de los programas nacionales de reforma es que todos los agentes sociales importantes, en particular los interlocutores sociales, participen en todas las fases del proceso.

En este contexto, el Comité lamenta que para la elaboración de los programas nacionales de reforma no se haya consultado en numerosos casos con los interlocutores sociales y no se haya entablado un auténtico debate con la sociedad civil. Parte importante de la causa han sido los calendarios excesivamente justos para la elaboración de los planes de reforma, tal y como también señala el comité de empleo del *Cambridge Review Report* en su análisis de los informes nacionales.

El CESE opina que tal participación de todos los agentes sociales importantes es fundamental para, por ejemplo, conciliar por medio de la política de empleo flexibilidad del mercado laboral y amplia salvaguardia de las condiciones laborales.

Además, el CESE estima que la falta de participación de la sociedad civil es también una de las razones por las que en la mayoría de los Estados miembros apenas se han realizado esfuerzos para incluir el pilar de la «seguridad social».

2.8 En este contexto se puede señalar igualmente que en la mayoría de los planes de reforma apenas se presta atención a la necesidad de adoptar medidas favorables a la demanda para estimular el crecimiento y el empleo, junto a las reformas estructurales en el mercado laboral. A este respecto, el CESE ha señalado recientemente en varias ocasiones que a tal fin se requiere un contexto macroeconómico sano a escala europea y nacional.

En muchos Estados miembros sólo se podrá lograr una mejora perceptible de la situación del empleo con un impulso económico sostenible. Deberán crearse las condiciones marco adecuadas para favorecer tanto la demanda externa como la interna, a fin de aprovechar el potencial de crecimiento y pleno

empleo. Sólo algunos Estados miembros prestan suficiente atención en sus programas de reforma a la estimulación económica.

2.9 El CESE, además, ha señalado en numerosas ocasiones que la adopción de medidas políticas para el empleo sin los recursos financieros adecuados al nivel nacional y europeo no podrá obtener los resultados perseguidos. Por lo tanto, las previsiones presupuestarias tendrán que tener en cuenta las correspondientes prioridades. A este respecto, el *Cambridge Review* también señala en la mayoría de los Estados miembros una disparidad entre propuestas de iniciativas en el mercado de trabajo y ausencia de cobertura presupuestaria.

Así pues, será necesario aumentar el margen de maniobra presupuestaria para permitir inversiones en infraestructuras necesarias en los Estados miembros. En la medida de lo posible, los programas nacionales de reforma deberían estar diseñados de manera que reactiven la economía de modo coordinado en toda Europa. Una parte importante de estos programas es también la inversión pública. En este contexto, se deben anular y reestructurar los drásticos recortes previstos para la financiación programada de los proyectos TEN en el futuro presupuesto comunitario.

El CESE pide que se tengan en cuenta este y otros obstáculos al crecimiento y al empleo con motivo de la configuración concreta de las perspectivas financieras para 2007-2013.

3. Seguimiento

3.1 El CESE pide que se conceda al principio de democracia participativa el papel adecuado en la aplicación de los programas nacionales de reforma en los Estados miembros, así como en el examen de las directrices para el empleo en los próximos años. El desarrollo urgente y necesario del pilar del empleo de la Estrategia de Lisboa dependerá plenamente de que así sea.

3.2 En este contexto, el CESE reitera su oferta de colaborar en el futuro de manera activa junto con los consejos nacionales económicos y sociales, y otras instituciones similares, en particular en el seguimiento de la efectiva aplicación de las directrices por parte de los Estados miembros.

3.3 El Comité está considerando la posibilidad de elaborar un dictamen de iniciativa sobre los ajustes necesarios de las directrices durante los próximos años.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 20.4.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea» (ponente: Sra. Greif).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción sobre la biomasa»COM(2005) 628 *final*

(2006/C 195/19)

El 23 de enero de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Protocolo de Cooperación entre la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo, de 7 de noviembre de 2005, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Plan de acción sobre la biomasa»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de mayo de 2006 (ponente: Bernd VOSS).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 85 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción el «Plan de acción sobre la biomasa» presentado por la Comisión y estima que se trata de una importante contribución al desarrollo sostenible de Europa.

1.2 El análisis sobre el actual fomento de la biomasa y de sus potenciales brinda por vez primera un cuadro de conjunto de las posibilidades y obstáculos actuales de la utilización de la biomasa en los distintos sectores energéticos.

1.3 Ampliar el porcentaje de la biomasa dentro de las energías renovables es una condición esencial para alcanzar el objetivo de la Unión Europea de un 12 % de energías renovables en el consumo energético total antes de 2010. Por ello, el objetivo de intensificar el fomento de la biomasa es oportuno e indispensable.

1.4 El CESE suscribe expresamente la necesidad de subsanar el vacío legislativo existente en lo relativo a la utilización de las energías renovables para fines de calefacción. Hasta la fecha sólo existían al nivel europeo la Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables y la Directiva relativa al fomento del uso de biocarburantes. Habida cuenta de que la calefacción representa un 50 % del consumo energético total y dado el potencial de la biomasa para la calefacción, se espera que la Comisión presente una propuesta antes de finales de 2006.

1.5 Dicha propuesta, no obstante, no debería limitarse a la biomasa, sino que también debería tener en cuenta otras tecnologías en el sector de las energías renovables para la producción de calefacción y refrigeración. Unos objetivos concretos y vinculantes de la Unión para 2020 crearían seguridad de inversión. Convendría fijar para 2020 un objetivo vinculante de la UE de por lo menos un 25 % de energías renovables en el consumo de energía final.

1.6 El Comité espera con preocupación el informe sobre biocarburantes anunciado por la Comisión y reclama que se intensifiquen las medidas en este sector. Los biocarburantes

pueden suponer básicamente una cuota de reducción importante en la dependencia de Europa de las fuentes de energía fósil. Al mismo tiempo, este punto pone claramente de manifiesto que, aun suponiendo una estrategia de sustitución ambiciosa, el desarrollo de sistemas de transporte más eficaces y una mejora substancial de la eficiencia energética siguen siendo sumamente importantes.

1.7 El Comité, por consiguiente, pide a la Comisión que antes de finales de año cree una perspectiva a largo plazo para inversores y proponga nuevos objetivos, vinculantes, para la cuota de biocarburantes alcanzable en 2020.

1.8 Los recursos previstos por el momento en el Séptimo Programa Marco de Investigación deberían aumentarse claramente. En especial, conviene seguir desarrollando la utilización de biomasa a partir de lignocelulosa y subproductos.

1.9 La actual Directiva relativa al fomento de la cogeneración, tecnología particularmente eficiente⁽¹⁾, debería ampliarse con el fin de dar un trato preferente a la biomasa en la producción de electricidad y calor combinados si las condiciones marco lo permiten.

1.10 La política para una mayor utilización de la biomasa en la Unión Europea debe adoptar un enfoque horizontal. Una coordinación de la política agrícola, estructural, regional y energética hará posible que también el agricultor participe en mayor medida en la producción de energía brindando perspectivas de futuro a la competitividad de Europa, la protección del medio ambiente y el aprovisionamiento energético.

1.11 El CESE acoge favorablemente la señal emitida por la Comisión sobre la necesidad de acuerdos comerciales claros y fiables. Convendría, no obstante, establecer también para los productos de la biomasa instrumentos que faciliten un acceso condicional al mercado en el marco de los acuerdos de la OMC. Sólo así podrá brindarse una oportunidad de desarrollo a la joven producción europea.

1.12 La utilización material de la biomasa debería integrarse igualmente en un plan de acción europeo.

⁽¹⁾ Directiva 2004/8/CE, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE, DO L 52 de 21.2.2004.

1.13 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que modifiquen la Sexta Directiva ⁽²⁾ en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios de tal modo que permita a los Estados miembros aplicar un tipo de IVA reducido a materiales y servicios destinados a producir calefacción y refrigeración con energías renovables.

1.14 El Comité pide a los Estados miembros y a la Comisión que garanticen una utilización mínima de los recursos de los Fondos Estructurales de la UE para inversiones en biomasa y otras energías renovables. El Comité se pronuncia también a favor de porcentajes mínimos en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). El porcentaje mínimo para este sector de inversiones debería aumentar y, en 2013, al final del período de programación, alcanzar por término medio en los Estados miembros un 10 % de los Fondos Estructurales.

1.15 El CESE considera también que la disociación de los pagos directos, en el marco de la última reforma agrícola, es una condición importante para intensificar la producción de los cultivos energéticos. El Comité estima necesario intervenir rápidamente en el marco de la PAC con vistas a una adaptación de las ayudas por cultivos energéticos. Esto debería hacerse extensivo también especialmente a los nuevos Estados miembros.

1.16 El CESE, además de una revisión periódica de los objetivos, estima también necesario el establecimiento de planes de acción obligatorios sobre biomasa en los Estados miembros. Así se podrán determinar y movilizar los distintos potenciales regionales.

1.17 El CESE propone que se supriman los obstáculos administrativos y se tengan en cuenta las fuentes de energía renovables, por ejemplo en los planes regionales.

1.18 El Comité manifiesta su deseo de que ya en el plan de acción sobre la biomasa se establezcan los requisitos para una certificación segura de los orígenes de los productos. Forman parte de ellos, a su juicio, los criterios de sostenibilidad para la procedencia europea y la soberanía alimentaria, así como normas sociales y medioambientales para un acceso condicional al mercado.

1.19 El CESE se congratula de que, como afirma la Comisión, para la bioenergías rijan las mismas normas sobre emisiones que para los combustibles fósiles.

1.20 El Comité estima que existe una evolución que lleva a una política energética europea única. Pese a cierta competencia razonable de los sistemas de introducción en el mercado de las fuentes de energía renovables, los sistemas que hayan acreditado su especial eficiencia en materia de costes y en el grado de desarrollo de nuevos procedimientos deberían utilizarse también a escala europea. Son ejemplares al respecto los modelos dinámicos de precios fijos que ya se aplican en las reglamentaciones sobre energías renovables de numerosos Estados miembros.

1.21 El objetivo de las medidas de introducción en el mercado no puede ser, a juicio del CESE, una subvención a largo plazo, sino la instauración de su competitividad y rentabilidad de aplicación teniendo en cuenta simultáneamente los costes externos.

⁽²⁾ Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme.

2. Exposición de motivos

2.1 En la agenda sobre política energética de la UE y de los Estados miembros sigue figurando en lugar prioritario el desarrollo de las fuentes de energía renovables desde los puntos de vista de la seguridad del aprovisionamiento, la creciente dependencia de Europa con respecto a las importaciones de petróleo y gas natural, el alza de los precios del crudo y las obligaciones contraídas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

2.2 Los objetivos previstos de la Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables y la Directiva relativa al fomento del uso de biocarburantes no se alcanzarán si no se adoptan nuevas medidas. Es muy previsible también que la Unión no alcanzará su objetivo global de duplicar, hasta llegar al 12 %, el porcentaje de fuentes de energía renovables si se sigue actuando como hasta la fecha. Una causa importante de tal situación es que una gran parte de los impulsos para el cumplimiento de los objetivos debería proceder del sector de la biomasa, pero la evolución de su mercado sigue rezagada con respecto a las expectativas.

2.3 La cuota de las energías renovables en su conjunto sigue estando estancada en un bajo nivel; en 2010, la cuota de las energías renovables en la política energética de la UE se situará probablemente, en lugar del previsto 12 %, entre un 9 % y un 10 % si no se adoptan medidas adecuadas. Por ello, la Comisión ha presentado un plan de acción sobre la biomasa que como mínimo en este sector importante y, hasta la fecha, estratégicamente descuidado anuncia nuevas iniciativas.

2.4 Las inversiones en la explotación de la energía son siempre inversiones a largo plazo. Una central eléctrica cuya construcción se acometa en la actualidad funcionará durante más de treinta años. La incertidumbre con respecto a la evolución de los precios de petróleo y gas natural por oposición a los pronósticos favorables de los costes de las materias primas en el sector de la biomasa son, además de los efectos en el cambio climático, una importante razón económica para el fomento de la tecnología. El objetivo al respecto no es el de una subvención de los sistemas a largo plazo, sino el desarrollo de la competitividad teniendo en cuenta simultáneamente los costes externos.

2.5 A diferencia de las subidas de precio previsible en el sector de los combustibles convencionales, las tecnologías de las energías renovables se abaratan debido a los costes de inversión a la baja resultantes del progreso técnico y de la producción en masa.

2.6 Las comparaciones de costes entre energías renovables y explotación de la energía convencional o nuclear son la mayoría de las veces insuficientes. Se comparan a menudo centrales eléctricas amortizadas —construidas en otros tiempos gracias a monopolios estatales— y sus costes con capacidades de nueva instalación producidas por tecnologías aplicadas a las energías renovables. Además, en los precios correspondientes a las centrales eléctricas no se reflejan los costes externos de tecnologías convencionales o nucleares, tales como daños al medio ambiente o prestaciones estatales por cobertura de seguros.

2.7 En el plan de acción se prevén más de veinte acciones que en su mayor parte se aplicarán a partir de 2006. En lo que se refiere a la utilización de biocarburantes en el transporte, entre tales acciones se cuentan trabajos preparatorios para la introducción de «obligaciones de biocarburantes», sistema mediante el cual se exige a las empresas suministradoras de combustibles que incorporen un determinado porcentaje de biocarburantes en los combustibles convencionales que ponen en el mercado.

2.8 La Comisión anuncia para 2006 un informe en relación con una posible revisión de la Directiva relativa a los biocarburantes, a cuyo fin se examinará la aplicación de la directiva en los Estados miembros. Actualmente, la cuota de mercado en la UE se eleva a 0,8 %, por lo que es muy improbable que en 2010 pueda alcanzarse en la UE el objetivo global de 5,75 % fijado en 2003.

2.9 El plan prevé un examen de las posibilidades de mejora de las normas sobre combustibles, con el fin de fomentar en el transporte la utilización de la energía procedente de la biomasa, así como con fines de producción de electricidad y calefacción. Además se fomentarán inversiones en investigación, especialmente con vistas a la producción de combustibles líquidos a partir de madera y residuos, y una campaña destinada a informar a agricultores y silvicultores sobre cultivos energéticos. Por otra parte, la Comisión desea elaborar legislación específica para el fomento de la utilización de fuentes de energía renovables destinadas a la calefacción.

2.10 Según estimaciones de la Comisión, con las medidas previstas en el plan de acción el aporte de la biomasa a la producción alimentaria interior podría aumentarse hasta 2010, sin intensificación de la agricultura ni efectos notables reseñables, en unos 150 millones de toneladas (frente a los 69 millones de toneladas en 2003). Con arreglo a los pronósticos de la Comisión, las emisiones de gases de efecto invernadero experimentarán una reducción de 209 millones de toneladas de equivalente de CO₂. Por otra parte, se crearán entre 250 000 y 300 000 puestos de trabajo –la mayoría en el mercado interior– y la dependencia de las importaciones energéticas disminuirá, pasando de 48 % a 42 %.

2.11 Tomando como referencia en los combustibles fósiles un precio de 54 dólares por barril de crudo, la Comisión considera que el coste que puede medirse directamente podría estimarse en 9 000 millones de euros al año: 6 000 millones de euros para biocarburantes para transportes y 3 000 millones de euros para la biomasa en la generación de electricidad. Esto equivale a un incremento de cerca de 1,5 céntimos por litro de gasolina y de 0,1 céntimos por kWh de electricidad.

3. Observaciones generales

3.1 La Unión Europea no alcanzará los objetivos de incremento de las energías renovables que ella misma se ha fijado si no se adoptan nuevas medidas. El CESE acoge favorablemente el plan de acción y observa que el Consejo Europeo de primavera, al establecer nuevos objetivos intermedios –como, por ejemplo, 15 % de energías renovables y 8 % de biocarburantes en 2015–, ha significado la necesidad de actualizar una política ambiciosa para las fuentes energéticas renovables. La decisión del Parlamento Europeo de alcanzar el objetivo de 25 % de fuentes de energía renovables en 2020 permite reconocer también que en la UE es cada vez más fuerte la voluntad de reorientar la política energética.

3.2 Un obstáculo suplementario es que con frecuencia, al igual que sucede con otras tecnologías innovadoras, las tecnologías para las fuentes de energía renovables siguen gozando de muy poca confianza por parte de inversores, gobiernos y consumidores. La razón estriba en el desconocimiento de las posibilidades técnicas y económicas. El Comité considera que existe una considerable falta de información y de formación, tanto entre usuarios como consumidores, e igualmente en I+D, que el plan de acción sobre la biomasa debería examinar con detenimiento.

3.2.1 El Comité observa al mismo tiempo que la concentración empresarial que a menudo caracteriza el sector energético no siempre es compatible con el objetivo de una rápida introducción de técnicas y procedimientos innovadores. El CESE señala que en la actual estructura empresarial los nuevos impulsos, que con frecuencia se originan en la pequeña y mediana empresa, no se aprovechan suficientemente. El Comité pide a la Comisión que presente propuestas destinadas a mejorar esta situación.

3.3 La mayor utilización de la biomasa no sólo podría aportar una contribución substancial a la reducción de la dependencia de la UE de las importaciones energéticas, sino que además contribuiría de modo importante a la consecución de la Estrategia de Lisboa y de los objetivos de lucha contra el cambio climático. El uso de la biomasa favorece la tendencia a la creación de estructuras descentralizadas y, por tanto, también contribuye al desarrollo rural. La utilización de la biomasa brinda, precisamente desde el punto de vista de los nuevos Estados miembros con enorme potencial de ocupación laboral agraria, oportunidades considerables de diversificación de fuentes de ingresos y salvaguardia de puestos de trabajo.

3.4 El CESE observa que Europa ocupa actualmente una posición de liderazgo en algunos sectores de las tecnologías en el sector bioenergético. La economía de la UE depende del desarrollo y exportación de nuevas tecnologías. Los procedimientos innovadores y productos procedentes de materias primas renovables sientan las bases para ocupar una posición líder en el comercio mundial en el sector de las tecnologías de futuro. Por ello, las condiciones marco políticas para el desarrollo de materias primas renovables tienen desde el punto de vista económico una importancia esencial dentro de la Unión Europea. La creación de estas estructuras debería ir también acompañada de medidas que aseguren la exportación de tecnologías de bioenergía a mercados de terceros países.

3.5 El Comité toma nota del elevado potencial que se moviliza en términos de mercado de empleo sólo con la aplicación del plan de acción sobre la biomasa. El Informe de Síntesis MITRE (*Monitoring and Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy*) de 2003 calcula que, con una ambiciosa estrategia comunitaria de materias primas basada en las energías renovables, sólo en el ámbito de la UE-15 se tendrán en cifras netas casi 2,5 millones de puestos de trabajo adicionales hasta 2020. Ello supondrá nuevas necesidades de mano de obra altamente cualificada, especialmente en I+D. Se baraja al respecto la cifra de 400 000 puestos de trabajo. Al mismo tiempo se originarán también necesidades de mano de obra con baja o escasa cualificación inicial. El Comité pide a la Comisión que estudie las perspectivas de mercado laboral en la UE hasta 2020 con la hipótesis de un aumento ambicioso del uso de la biomasa y de las fuentes de energía renovables.

3.6 Para poner en marcha inversiones y reestructuraciones es indispensable, a juicio del CESE, fijar objetivos políticos vinculantes a largo plazo. En el plan de acción sobre la biomasa faltan tales objetivos. Por ello, el Comité pide a la Comisión que establezca cuanto antes objetivos concretos para la utilización de la biomasa y de las fuentes de energía renovables. Convendría fijar hasta como mínimo 2020 objetivos obligatorios realistas, aunque ambiciosos, para los sectores de la electricidad, la calefacción y el transporte. Se debería establecer para 2020 el objetivo obligatorio de una cuota mínima del 25 % de consumo energético final. El actual potencial de biomasa en Europa –especialmente en el sector de los productos secundarios y subproductos– y las superficies agrarias potenciales en caso de cambio de uso para responder a la modificación de las estructuras de la demanda podrían posibilitar esta vía de desarrollo. El Comité observa que los Estados Unidos aplican en su Ley sobre la seguridad energética objetivos elevados similares para la utilización de la biomasa a largo plazo.

3.7 El Comité suscribe la determinación previsible de la base de materias primas (biomasa necesaria) para el cumplimiento del plan de acción, que para el período de programación no prevé aún competencia alguna de materias primas agrarias. A largo plazo cabe suponer en Europa, por una parte, un incremento de la productividad y una reducción del consumo alimentario. Al mismo tiempo, en Europa se requiere actualmente una gran proporción de las superficies cultivables para la cría de ganado. Por otra parte, existe a escala mundial escasez de superficies cultivables. Por consiguiente, se deben imponer elevados requisitos para el desarrollo de tecnologías eficaces de transformación y conversión. El CESE considera con preocupación en este contexto el denominado «enfoque equilibrado» de la Comisión, en especial con vistas a garantizar al nivel internacional la base de materias primas para los biocarburantes. Existe al respecto la posibilidad de poner en peligro con importaciones baratas las bases alimentarias de otras regiones del mundo y frenar simultáneamente los desarrollos tecnológicos en Europa.

3.8 Pese a las múltiples formas de las necesidades energéticas y de la base de la biomasa en Europa, el CESE estima que un plan de acción sobre la biomasa debe contener observaciones sobre el desarrollo de los **sistemas de introducción en el mercado**. Así, por ejemplo, en el fomento de la producción de electricidad generada a partir de energías renovables, biomasa incluida, los modelos de alimentación de la red o los mecanismos de primas en las tarifas de suministro –como, por ejemplo, en Alemania– han demostrado ser los más eficaces, tanto desde el punto de vista de la rentabilidad como de su desarrollo. La Comisión se refirió ya a ello en su Comunicación sobre la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables ⁽³⁾. Las condiciones financieras, sin embargo, no son el único criterio determinante para el desarrollo de las energías renovables. Es necesario cumplir como mínimo cuatro parámetros para garantizar el éxito del desarrollo.

3.9 Tales condiciones son: un modelo eficaz de incentiva-ción financiera, condiciones de acceso a la red garantizadas y equitativas, procedimientos administrativos transparentes y aceptación por parte de la opinión pública. Sólo si se dan simultáneamente estas cuatro condiciones se pueden obtener cuotas de crecimiento claro en el sector de la electricidad generada a partir de energías renovables. La electricidad cubre un 20 % de las necesidades energéticas de Europa.

⁽³⁾ COM(2005) 627 final de 7 de diciembre de 2005.

3.10 El Comité suscribe la conclusión de la Comunicación arriba citada de que actualmente es muy pronto para una completa armonización de los modelos de fomento para la electricidad procedente de energías renovables. El CESE, no obstante, pide a la Comisión y a los Estados miembros que adopten las medidas preparatorias que permitan la introducción a escala europea de los elementos más eficaces de los sistemas.

3.11 El CESE pide a la Comisión que –de conformidad con la Directiva 2001/77 ⁽⁴⁾– supervise el cumplimiento de estas condiciones en los Estados miembros y, en caso necesario, lo reclame.

3.12 El Comité suscribe la evaluación de la Comisión sobre el papel de la biomasa en el cumplimiento de dicha Directiva 2001/77. El plan de acción presenta la promoción de la cogeneración como una perspectiva importante de desarrollo precisamente también en el caso de la biomasa. El CESE pide que la Directiva se adapte a la Directiva relativa a la cogeneración. Cabe seguir destacando que las elevadas inversiones necesarias en los dos próximos decenios para la sustitución de centrales eléctricas en Europa brindan una oportunidad para el incremento de la cogeneración. Es sabido que así se favorece una producción de electricidad descentralizada, próxima al consumidor. El CESE, no obstante, lamenta que en el plan de acción sobre la biomasa no se presenten observaciones relativas al modo de garantizar, también en el caso de la biomasa, el acceso no discriminatorio a la red de los productores de electricidad.

3.13 Ya que la **calefacción** representa un 50 % de las necesidades energéticas en Europa y dado que es probable que actualmente, pese al gran potencial existente, ni siquiera un 10 % proceda de la biomasa, el Comité acoge con particular satisfacción las propuestas del plan de acción en este ámbito. Teniendo en cuenta que las inversiones en los sistemas de calefacción y de edificios son a muy largo plazo y a veces requieren también la movilización importante de capital, el Comité pide encarecidamente que las medidas propuestas entren en vigor cuanto antes. La propuesta de iniciativa legislativa destinada a la producción de calefacción y refrigeración debería hacerse extensiva a una Directiva relativa al fomento de calor y frío generados a partir de todas las fuentes de energía renovables, es decir, con inclusión de la energía solar térmica y la energía geotérmica. Además de las acciones propuestas por la Comisión, la Directiva debería incluir también la fijación de objetivos nacionales obligatorios en los que se deberían tener en cuenta los diversos recursos naturales y las capacidades existentes actualmente.

3.14 El Comité lamenta tomar nota de que apenas existen estadísticas fiables para la calefacción. Un sistema único a escala europea para el seguimiento de la utilización de la calefacción podría servir para que la Unión en su conjunto pudiera planificar mejor los recursos movilizados. El CESE destaca la evaluación de la Comisión con respecto a la importancia, el desarrollo y la protección de la calefacción urbana en su transformación para poder usar como combustible la biomasa. En este sector es necesario velar por la protección de la considerable infraestructura existente en los nuevos Estados miembros.

⁽⁴⁾ Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.

La Directiva vigente relativa a la eficiencia energética de los edificios debería aplicarse lo antes posible en todos los Estados miembros y convendría prever su modificación. El ámbito de aplicación debería ampliarse a todos los edificios, incluidos los de superficie inferior a 1 000 m². Convendría dar prioridad a sistemas energéticos descentralizados basados en la biomasa. El Comité suscribe las observaciones del plan de acción sobre el desarrollo de nuevos sistemas de calefacción urbana –y sobre la protección de los actuales– con utilización de la biomasa en el sector de la calefacción y, en particular, de la cogeneración.

3.15 El Comité acoge favorablemente las observaciones formuladas por la Comisión en su plan de acción sobre la biomasa con respecto a las normas actuales y futuras sobre emisiones (y la Directiva sobre partículas finas) en lo relativo a la utilización de la biomasa. Las mismas normas rigen tanto para la producción de calefacción y electricidad como para el sector de los combustibles.

4. Observaciones particulares

4.1 Aunque los **combustibles** sólo representan 20 % de las necesidades energéticas, las importaciones son casi exclusivamente de origen fósil. Ésa es la razón de la gran importancia de este sector en el plan de acción sobre la biomasa. A juicio del Comité, las actividades de la Comisión en el plan de acción sobre la biomasa obedecen demasiado a la presión de la necesidad de un rápido éxito. Se concede demasiado importancia a las importaciones de combustibles viables en el mercado; se evalúan demasiado poco las nuevas dependencias de productos de la importación y los efectos en el equilibrio ecológico y social de los nuevos países productores de energía. El Comité pide a la Comisión que examine si esta estrategia del plan de acción no podría retardar demasiado el desarrollo precisamente de soluciones europeas sostenibles.

4.2 En el sector de los biocarburantes, las reducciones fiscales, o bien las exoneraciones de impuestos han demostrado ser las medidas de fomento más eficaces. Este instrumento ha posibilitado también en particular inversiones adaptadas al nivel regional. Los Estados miembros deberían seguir disponiendo de tal posibilidad. Las observaciones al respecto en el plan de acción no permiten inferir una conclusión en este sentido.

4.2.1 Conviene conceder gran prioridad en I+D –y, por consiguiente, en la futura aplicación de una estrategia comunitaria sobre biocarburantes–, además de la posibilidad del BTL (*biomass-to-liquid*), a la vía de los combustibles con SNG (gas natural sintético: frente al biodiésel producido a partir de oleaginosas, el biogás tiene un rendimiento energético por hectárea cinco veces superior). Se dispone a tal fin de grandes superficies agrarias de producción, el desarrollo de la tecnología está adelantado y con ello se brinda también la posibilidad fundamental de producir simultáneamente combustible, electricidad y calefacción en instalaciones de SNG descentralizadas.

4.3 El Comité expresa su apoyo a los esfuerzos de la Comisión para fijar el objetivo obligatorio de una cuota de mercado de biocarburantes de 5,75 % en 2010. El CESE toma nota positivamente de que el Consejo Europeo de primavera de 2006 ha fijado para 2015 el objetivo provisional de 8 %. El Comité, no obstante, lamenta que no exista un mayor compromiso por parte de las empresas afectadas, la Comisión y los Estados miembros con vistas al necesario salto cualitativo en la

eficiencia de los sistemas de transporte. El Comité se congratula al respecto de las propuestas del plan de acción para la eliminación de las diversas discriminaciones en el sector de los biocombustibles y celebra las propuestas encaminadas a la normativización.

4.4 En el Séptimo Programa de I+D conviene conceder una importancia mucho mayor a la utilización de la biomasa. Uno de los objetivos en este contexto deberá ser la instauración de la competitividad de las fuentes de energía renovables. El CESE observa que un cambio de paradigma en la política de investigación, dando entrada a la investigación de los recursos renovables, es de suma importancia para el desarrollo económico de Europa. El Comité expresa al respecto su deseo de que también en el programa de acción sobre la biomasa se formulen observaciones más vinculantes. El Comité subraya que los grandes retrasos en el desarrollo no se deben a la puesta a disposición de la biomasa, sino a la falta de disponibilidad de la tecnología para la generación de productos viables en el mercado.

4.4.1 En la explotación de la biomasa, incluida su utilización material, conviene también a menudo proceder escalonadamente y con un uso en cascada. En principio, no obstante, los precios de mercado y los costes de producción, y su evaluación futura, son el factor decisivo. Así, por ejemplo, la mayoría de las veces será más acertado y más pertinente utilizar con fines directamente térmicos o energéticos la madera que en el mercado no encuentre salida para su utilización material que transformarla en combustible mediante un largo proceso de BTL con pérdidas de energía. A juicio del CESE, el plan de acción debería introducir al respecto más matizaciones y, por tanto, conceder mayor importancia a la producción de calefacción a partir de la biomasa.

4.5 El Comité espera que en la concesión y reparto de los Fondos Estructurales en los Estados miembros, el Consejo y la Comisión den también mayor prioridad al fomento de las inversiones en las fuentes de energía renovables, y especialmente la biomasa. Convendría asignar a tal fin en los Estados miembros de la UE una cuota mínima obligatoria de los recursos de los Fondos Estructurales. El porcentaje de los Fondos Estructurales al final del actual período de programación, en 2013, debería alcanzar un promedio del 10 % en los Estados miembros.

4.5.1 En el reparto de los fondos destinados al segundo pilar 'desarrollo rural' (FEADER) se mencionan las energías renovables en la planificación estratégica, planificación que en su conjunto cabe valorar positivamente. Precisamente con este tipo de fondos, muy escasos, y en consideración a los potenciales de las zonas rurales es necesario garantizar en este sector, al final del actual período de programación, en 2013, una cuota mínima del 10 % en los Estados miembros.

4.6 El Comité subraya las observaciones del plan de acción relativas a los efectos de la disociación con vistas a la producción de materias primas renovables. El CESE, no obstante, observa que a corto plazo existen las posibilidades de adaptación siguientes: la ayuda por cultivos energéticos (45 €/ha) para 1,5 millones de hectáreas, decidida en las Conclusiones de Luxemburgo sobre la reforma agrícola de la UE (2003), se revisará ya a finales de 2006. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta si el importe de la ayuda es suficiente. El Comité considera que el actual procedimiento de solicitud es demasiado

burocrático y propone adaptaciones administrativas urgentes. La ayuda por cultivos energéticos no puede solicitarse actualmente en los nuevos Estados miembros que han elegido un procedimiento simplificado para la PAC (ocho de diez nuevos Estados miembros). El Comité pide que, en el marco de la adaptación de finales de 2006, se dé también a dichos países la posibilidad de acceder a tales ayudas por superficies. En lo que se refiere a su importe, convendría examinar una adaptación específica para las zonas de producción que no tienen derecho a pagos a causa del proceso de transformación ⁽⁵⁾.

4.7 El Comité propone que el plan de acción de la UE sobre la biomasa prevea planes de acción obligatorios, nacionales y regionales, en los Estados miembros. Dada la diversidad de los países y regiones de Europa, conviene determinar los potenciales y adaptar en consonancia la política y la administración.

4.7.1 El Comité lamenta que en el plan de acción no se examinen las posibilidades, déficits y obstáculos existentes en los Estados miembros y regiones con respecto al desarrollo de la utilización de la biomasa y de las energías renovables. Modos posibles de subsanar esta situación serían: la toma en consideración y establecimiento obligatorios en la planificación regional, la determinación y eliminación de discriminaciones en la administración, la concentración en una unidad administrativa en las fases de planificación y construcción.

4.8 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que modifiquen la Sexta Directiva 77/388/CEE en materia de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios de tal modo que permita a los Estados miembros aplicar un tipo de IVA reducido a materiales y servicios destinados a producir calefacción y refrigeración con energías renovables. Por ejemplo: en algunos Estados miembros los quemadores de gas y petróleo no están sujetos actualmente a imposición alguna, pero el tipo impositivo total se aplica a las inversiones en energías renovables para la producción de calefacción.

4.9 El CESE considera indispensable establecer una política energética europea. En los instrumentos necesarios para introducir las energías renovables en el mercado se debe adoptar un enfoque equilibrado que tenga en cuenta la competitividad de los sistemas nacionales, e igualmente un desarrollo dinámico que permita el establecimiento de las normas que se revelen más eficaces.

4.10 El Comité estima necesario adoptar rápidamente medidas para la adopción de un sistema de certificación relativo al origen de las materias primas de la biomasa. Sólo así se podrán evitar situaciones medioambientales y climáticas negativas. Cabe imponer los siguientes requisitos ⁽⁶⁾:

- el cultivo de materias primas renovables debe cumplir las buenas prácticas profesionales en uso para la producción de productos alimenticios;
- las superficies deben seguir siendo también aptas para la producción de alimentos tras el cultivo de materias primas no destinadas a la alimentación;
- el cultivo de materias primas renovables sólo debe practicarse en suelos utilizados con fines agrícolas o en tierras en barbecho. Se incluyen también las superficies que provisionalmente no se explotan debido, por ejemplo, a una transformación. Este uso no debe implicar una disminución de los pastos permanentes;
- con el fin de reducir los transportes, dado su notorio impacto negativo en el medio ambiente, conviene fomentar la producción en el marco de circuitos regionales y locales;
- las superficies que presentan un interés ecológico deben preservarse por razones de protección del medio ambiente y gestionarse de conformidad con los objetivos de protección;
- conviene fomentar y cultivar especialmente las materias primas renovables que presentan balances ecológicos positivos;
- conviene prestar especial atención al aprovechamiento total de los circuitos de reciclado.

4.11 En la certificación del comercio internacional con la biomasa y productos procedentes de la biomasa se deberán incluir también los puntos siguientes: soberanía alimentaria (es decir, la salvaguardia de la alimentación es prioritaria frente al cultivo con fines industriales), normas de producción sociales y medioambientales, prohibición de deforestación de las selvas. El CESE pide a la UE que también aplique estos principios en las reglamentaciones de la OMC.

4.12 El Comité pide a la Comisión que en el marco del plan de acción sobre la biomasa apoye la creación de una Agencia internacional de las energías renovables (IRENA), e igualmente que en el plan de acción se preste mayor atención a la cuestión de la transparencia al nivel internacional en el sector de las materias primas.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁵⁾ Véase NAT/288, punto 3.2.4.2.

⁽⁶⁾ Véase NAT/288, punto 3.7.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Desarrollo y fomento de combustibles alternativos para el transporte por carretera en la Unión Europea»

(2006/C 195/20)

El 14 de julio de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar el tema «*Desarrollo y fomento de combustibles alternativos para el transporte por carretera en la Unión 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 24 de marzo de 2006 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 82 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 En las próximas décadas está previsto un importante aumento en la demanda de energía, con lo que aumentan también las preocupaciones de los ciudadanos en cuanto a la dependencia energética de las regiones no comunitarias y la cuestión ambiental.

1.2 El CESE es perfectamente consciente del problema y ha aprobado importantes dictámenes exploratorios o de iniciativa sobre asuntos energéticos clave ⁽¹⁾, mientras que otros están aún en proceso de elaboración ⁽²⁾.

1.3 Todos los dictámenes del CESE concuerdan en algunas de las premisas fundamentales. El predominio de las fuentes energéticas tradicionales (fósiles) continuará en las próximas dos o tres décadas. Al mismo tiempo, no hay duda de que aumentará la contribución de las energías renovables, si bien no a una tasa por encima del consumo energético. Su porcentaje en la cuota de energía se quedará entre el 15 % y el 20 % del consumo de energía. Sin embargo, las fuentes de energía renovables tienen que jugar un papel preferente y han de ser promovidas y apoyadas.

1.4 Lo mismo ocurre con el sector del transporte por carretera, que depende casi en su totalidad del petróleo (gasolina y diésel convencional). El presente dictamen, por lo tanto, tiene la intención de contribuir a conseguir el reto marcado por la Comisión Europea de sustituir el 20 % de los combustibles tradicionales por otros alternativos antes del año 2020.

1.5 El plan de acción de la Comisión confía a los biocarburantes, al gas natural (GN) y al hidrógeno (H₂) la tarea de reemplazar a los combustibles derivados del petróleo. En realidad, debido a su origen fósil, el GN no debería ser considerado realmente un combustible alternativo, ya que no es una fuente renovable; sin embargo, su contribución al objetivo de la Comisión es de una importancia vital, por su gran disponibilidad y

sus beneficios medioambientales. Sin embargo, ninguna de las dos primeras opciones (biocarburantes y GN) es perfecta, libre por completo de efectos nocivos para el medioambiente y eficiente energéticamente. El hidrógeno parece ser la respuesta correcta, pero se necesita mucha más I+D para llegar a una «economía del hidrógeno» segura y rentable.

1.6 Los biocarburantes garantizan beneficios medioambientales porque, en general, tienen un impacto mucho menor en el clima e incluso ningún impacto en un caso ideal. Puesto que los combustibles derivados de los cultivos agrícolas, como el bioetanol y el éster metílico de ácidos grasos (FAME), están disponibles en cantidades proporcionales a los cultivos agrícolas mismos, la combinación de bioetanol con la gasolina y de FAME con el diésel supone una estrategia efectiva y adecuada para el medioambiente.

1.7 Los componentes de la mezcla tienen que satisfacer los requisitos establecidos, por ejemplo, por el CEN (Comité Europeo de Normalización) para garantizar el correcto funcionamiento del motor y evitar un incremento en el consumo de combustible y en las emisiones de escape. Una mayor concentración de FAME en el diésel requiere una adaptación específica de los vehículos. Esto constituye una posibilidad real en el caso de las flotas que cumplen una función específica, como los autobuses urbanos.

1.8 La Comisión presentó la Directiva 2003/30/CE para potenciar el uso de los biocarburantes. Para el GN, hasta el momento, no se han tomado iniciativas específicas, si bien la posibilidad de la reducción de impuestos es la misma que para los biocarburantes; en cualquier caso, del GN se espera la contribución más importante para alcanzar los objetivos fijados para el 2020. Parece ser que la Comisión Europea quería ver cómo evolucionaría la situación para el GN como resultado de las ventajas fiscales.

1.9 Cinco años después de la Comunicación de la Comisión y tres después de la Directiva sobre combustibles alternativos los progresos quedan aún por debajo de las expectativas ya que los Estados miembros no están en disposición de alcanzar los objetivos marcados. Ésta es posiblemente una de las razones por la que la Comisión Europea haya presentado recientemente una Comunicación sobre un Plan de acción sobre la biomasa ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables (DO C 108, 30.4.2004); La energía de fusión (DO C 302, 7.12.2004); Situación y perspectivas de las fuentes de energía 'tradicionales' (carbón, petróleo y gas natural) en la futura combinación energética (DO C 28, 3.2.2006); Las energías renovables (DO C 65 de 17.3.2006); La eficiencia energética (DO C 110 de 9.5.2006).

⁽²⁾ El aprovisionamiento energético de la UE: estrategia para una combinación energética óptima (CESE TEN/227).

⁽³⁾ COM(2005) 628 final, del 7 de diciembre de 2005.

1.9.1 El plan hace referencia al uso de la biomasa para transporte, electricidad y calefacción. Las acciones principales propuestas para el sector del transporte son: i) nueva legislación de la UE sobre el uso de las energías renovables; ii) una posible revisión de la Directiva sobre biocarburantes, durante 2006, que establecería objetivos nacionales para el porcentaje de biocarburantes y obligaría a los suministradores de combustible a utilizar biocarburantes; iii) planes de acción nacionales para la biomasa por parte de los Estados miembros; iv) investigación en el campo de los biocarburantes de segunda generación (de la madera y los residuos).

1.9.2 De acuerdo con las expectativas de la Comisión, el plan de acción debería reducir la importación de crudo en un 8 % y evitar la emisión de una cantidad de gases de efecto invernadero igual a 209 millones de toneladas de equivalente de CO₂, con un coste directo de nueve mil millones de euros al año. De estos nueve mil millones, seis mil millones se destinarán a los biocarburantes para transporte, que son mucho más caros que los combustibles derivados del petróleo (por ejemplo, para ser competitivo, el biodiésel necesita que el precio del petróleo se sitúe en torno a los 75 euros por barril, mientras que el bioetanol necesita un precio de casi 95 euros por barril⁽⁴⁾).

1.9.3 El CESE da una calurosa acogida al Plan de acción por ser acorde con el presente dictamen, cuyo objetivo es incitar a las otras instituciones europeas y a los Estados miembros a impulsar medidas adecuadas para promover los combustibles alternativos.

1.9.4 El CESE acoge también favorablemente la última Comunicación de la Comisión «Estrategia de la UE para los biocarburantes»⁽⁵⁾ en la que se exhorta a dar un nuevo impulso a la producción de biocarburantes.

1.10 De hecho, mientras que los biocarburantes y el GN pueden ir consiguiendo mayores cuotas de mercado gracias a la tecnología de motores y al sistema de distribución de dichos combustibles, con lo que esta expansión hace posible reemplazar los combustibles derivados del petróleo en la medida prevista, las alternativas a largo plazo, como el hidrógeno, son objeto de acciones de desarrollo: en otras palabras, los biocarburantes y el GN son una solución transitoria hasta llegar a una mezcla de combustibles sostenible del 2020 en adelante.

1.11 El CESE recomienda que la Comisión Europea adopte medidas vinculantes en caso de que la revisión de la Directiva sobre biocarburantes prevista para 2006 demuestre que las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros no han sido suficientes para conseguir los objetivos esperados, tanto para los biocarburantes como para el GN.

1.12 El CESE reconoce que un mayor uso del gas natural como combustible para la automoción es una alternativa razonable frente al petróleo en la fase transitoria, hasta que se pueda aplicar la tecnología del hidrógeno. Por lo tanto, la Comisión Europea y los Estados miembros deberían referirse una y otra vez en sus estrategias de comunicación a esta tecnología hoy ya económicamente viable, y también deberían empezar por dar buen ejemplo en la adquisición de sus propios vehículos.

⁽⁴⁾ Nota a pie de página nº 16 del «Plan de acción sobre la biomasa» COM(2005) 628 final del 7 de diciembre de 2005.

⁽⁵⁾ COM(2006) 34 final del 7 de febrero de 2006.

2. Exposición de motivos

2.1 En noviembre de 2001, la Comisión Europea presentó una Comunicación relativa a los combustibles alternativos para el transporte por carretera⁽⁶⁾ que seguía las pautas marcadas en el Libro Verde *Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento*⁽⁷⁾ y en el Libro Blanco *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*⁽⁸⁾. Dicha Comunicación contenía un plan de acción en dos puntos.

2.2 El primer punto aspiraba a aumentar el uso de los biocarburantes siguiendo dos caminos. Por una parte preveía sacar al mercado una cantidad cada vez mayor de gasolina y diésel mezclados con biocarburante preparando así el camino a las mezclas obligatorias con biocarburantes. Por otra parte, proponía incentivos fiscales para hacer los biocarburantes atractivos en términos económicos, incluyendo también el GN en la propuesta. El CESE presentó un dictamen sobre este primer punto el 25 de abril de 2002⁽⁹⁾. Con el tiempo ambas propuestas fueron aprobadas.⁽¹⁰⁾

2.3 El segundo punto exigía un Grupo de contacto sobre *combustibles alternativos* cuyo objetivo fuese informar a la Comisión sobre la evolución del mercado de los combustibles alternativos en general, y del Gas Natural (GN) y el hidrógeno (H₂) en particular. El estudio del Grupo de contacto debía analizar los 20 años sucesivos de acuerdo con el objetivo de la Comisión de hacer crecer el mercado de los combustibles alternativos hasta que, para el año 2020, puedan reemplazar en un quinto (20 %) a los combustibles derivados del petróleo.

2.4 En diciembre de 2003, el Grupo de contacto presentó un informe⁽¹¹⁾ riguroso y objetivo.

3. El camino a recorrer hasta el 2020

3.1 En el plan de acción de la Comisión, los biocarburantes, el GN y el H₂ son los tres combustibles alternativos de los que se espera jueguen un papel más importante a la hora de conseguir el objetivo de reemplazar en un 20 % a los combustibles tradicionales, según el siguiente esquema:

Año	Biocarburantes	Gas natural	Hidrógeno	Total
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	7	5	2	14
2020	8	10	5	23

⁽⁶⁾ COM(2001) 547.

⁽⁷⁾ COM(2000) 769.

⁽⁸⁾ COM(2001) 370.

⁽⁹⁾ DO C 149, 21.6.2002.

⁽¹⁰⁾ Directivas 2003/30/CE (DO L 123/42 del 8 de mayo de 2003) y 2003/96/CE (DO L 283/51 del 27 de octubre de 2003).

⁽¹¹⁾ Informe del Grupo de contacto sobre combustibles alternativos titulado «Market development of alternative fuels» (Desarrollo del mercado de los combustibles alternativos).

3.1.1 Desde 2005 los biocarburantes han de alcanzar un 2 % y tendrán que seguir aumentando hasta llegar al 8 % en el año 2020. Cualquier combustible derivado de la biomasa se conoce generalmente como biocarburante. Hoy en día, los principales candidatos para sustituir a los combustibles convencionales en el transporte son:

3.1.1.1 El **bioetanol**, es decir, etanol (EtOH) (también conocido como alcohol etílico) obtenido a partir de la fermentación de productos amiláceos como los cereales y la remolacha azucarera. Se utiliza en estado puro como sustituto de la gasolina, por ejemplo en Brasil, para lo que se necesitan motores adecuados; o se añade a la gasolina bien en estado puro o en forma de éter etil-tert-butílico (EETB) sintético. Según las especificaciones que definen el grado de la gasolina, ésta puede ser mezclada con hasta un 5 % de etanol sin que sean necesarias modificaciones en el motor.

3.1.1.2 El **biodiésel**, una alternativa al diésel obtenida de una serie de aceites vegetales por transesterificación y conocida con el nombre de FAME (ésteres metílicos de ácidos grasos). El biodiésel más utilizado en Europa es el metilester del aceite de colza. El CEN (Comité Europeo de Normalización) definió unas normas para los FAME, y ya se está utilizando un producto que satisface tales normas en hasta un 5 % de los vehículos diésel. La producción de FAME a partir de cultivos agrícolas, como la colza, ha sido hasta el momento suficiente para cubrir la demanda y ha gozado de incentivos fiscales específicos. En su Comunicación de noviembre de 2001, la Comisión expresó sus preocupaciones respecto a la producción de biocarburantes a partir de cultivos agrícolas a gran escala y a su viabilidad⁽¹³⁾.

3.1.1.3 El **biogás**, o lo que es lo mismo, el gas rico en metano obtenido de materia orgánica, incluido el estiércol, las aguas residuales o los residuos sólidos urbanos, por fermentación anaeróbica, es similar al GN. Para poder utilizar el biogás en vehículos normales preparados para funcionar con GN, habría que elevar su calidad hasta alcanzar la del GN. En Suecia existen más de 5 000 vehículos que se funcionan con biogás; una experiencia que demuestra que el metano, bien como biogás o como GN, es un combustible económicamente sostenible con potencial para reducir drásticamente las emisiones producidas por el transporte urbano.

3.2 Respecto al **gas natural**, la Comisión Europea no se ha mostrado tan activa como era de esperar según los objetivos marcados para el 2020 en cuanto a la contribución de GN, y hasta el momento no ha presentado ninguna propuesta específica.

3.3 La falta de iniciativas por parte de la Comisión es problemática en cuanto a que el informe presentado por el Grupo de contacto nombrado por ella sobre combustibles alternativos, que está basado en un análisis en profundidad de todo el proceso (el llamado Well-to-Wheels Analysis (WTW)) de los combustibles alternativos, llega a la conclusión de que: «el gas natural es el único combustible alternativo con el potencial necesario para alcanzar un porcentaje significativo en el mercado, muy por encima del 5 % para el 2020, y que, en términos de economía de abastecimiento, en un escenario de mercados maduro, podría competir potencialmente con los combustibles convencionales».

3.4 En su Comunicación de noviembre de 2001, la Comisión asignaba al GN la tarea de aportar la principal contribución individual para alcanzar los objetivos fijados para el 2020 en materia de combustibles alternativos. El Grupo de contacto se mostró de acuerdo con esta posición por las razones siguientes:

3.4.1 El GN satisface la exigencia de mejorar la seguridad en materia de abastecimiento no sólo por la diversificación de la oferta, ya que no depende del petróleo, sino también porque la demanda no queda limitada por la oferta de energía primaria. Mientras que la expansión de los biocarburantes podría verse limitada a la larga por la oferta, una participación del 10 % en el transporte por carretera, es decir, el objetivo marcado por la Comisión para el 2020, podría representar alrededor del 5 % del consumo total de GN para tal fecha. Esta consideración subraya la necesidad de un desarrollo sinérgico de los tres combustibles alternativos.

3.4.2 El GN contribuye a alcanzar el objetivo estratégico de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Es evidente, por la estructura química del metano (CH₄), que el GN contiene menos carbono que otros combustibles fósiles, como la gasolina y el diésel. El análisis WTW demostró que las emisiones de gases de efecto invernadero de un vehículo con Gas Natural Comprimido (GNC) están por debajo de las de un vehículo de gasolina y que, con la tecnología de hoy en día, son comparables a las de un vehículo diésel. Gracias a los avances conseguidos en la tecnología de los motores de los vehículos GNC, se espera que los valores de las emisiones de gases de efecto invernadero sean menores que los de los vehículos diésel a partir del 2010.

3.4.3 Además de la menor emisión de gases de efecto invernadero, el GN, como combustible de vehículos de motor, conlleva también ventajas adicionales para el medioambiente en cuanto a las emisiones de escape. Los vehículos con GN que están en funcionamiento en la actualidad tienen una muy baja emisión de óxidos de nitrógeno (NO_x) y no producen partículas finas, algo fundamental. Los límites rigurosos establecidos por la Unión Europea para las partículas atmosféricas son en este sentido positivos para los vehículos que funcionan con GN. Los autobuses urbanos alimentados con GN han demostrado ser una opción viable de transporte urbano y la Comisión Europea, con el respaldo financiero ya materializado para la introducción de vehículos modelo, ha contribuido a reforzar su introducción. Se podría mejorar fácilmente el medio ambiente urbano imponiendo el uso de GN en las flotas de autobuses y en los camiones de recogida de basuras, como parte de un plan adecuado de «contratación ecológica».

3.4.4 Se podría adoptar una medida importante en esta dirección gracias a la Directiva propuesta recientemente relativa a la promoción de vehículos limpios⁽¹³⁾. Una vez aprobada, esta Directiva instará a los Estados miembros a reservar cada año un porcentaje del 25 % de los vehículos pesados (de más de 3,5 t) que los organismos públicos compren o tienen arrendados, a vehículos que utilicen combustibles alternativos y satisfagan las normas⁽¹⁴⁾ EEV. Las normas EEV (vehículos ecológicos mejorados) se aplican a vehículos alimentados con biocarburantes, GNC, GLP e hidrógeno, así como a los vehículos híbridos y a los eléctricos.

⁽¹³⁾ COM(2001) 547: Dentro del apartado *Política agrícola*, punto 2.2.

⁽¹³⁾ COM(2005) 634 final, del 21 de diciembre de 2005.

⁽¹⁴⁾ Véase la Directiva 2005/55/CE

3.5 El **hidrógeno** no existe en la naturaleza en estado libre. Lo que existe en la naturaleza son compuestos químicos que contienen hidrógeno, p. ej. el agua y los hidrocarburos. El agua (H_2O) está compuesta de hasta un 11 % de H_2 , lo que supone un contenido en peso de 2/18. La gasolina y el diésel son una mezcla de hidrocarburos. El metano, un hidrocarburo, es el componente más importante del GN y del biogás.

El H_2 , al no existir en la naturaleza, ha de ser producido. De hecho, es producido comercialmente para su uso en la industria química, en la petroquímica, en las refinerías de petróleo y en otras industrias.

Para poder producir hidrógeno, por ejemplo a partir del agua mediante electrolisis o a partir del GN reformado con vapor, se necesita aplicar energía; electricidad en el caso de la electrolisis y calor en el reformado con vapor.

El análisis WTT (Well To Tank) es decisivo a la hora de analizar la trayectoria del combustible desde las reservas hasta el H_2 y de darle un orden según el consumo energético y la emisión de gases de efecto invernadero.

Durante mucho tiempo el H_2 ha sido un producto industrial producido y comercializado por las empresas de gases industriales o producido para su uso cautivo en refinerías de petróleo. Sin embargo, su uso como combustible para el transporte acaba de empezar. Por esta razón, el objetivo de pasar de un reemplazo del 2 % en 2015 al 5 % en 2020 resulta bastante ambicioso.

3.5.1 El Grupo de contacto llamó la atención sobre varios asuntos con respecto a la ampliación del uso del H_2 como combustible para el transporte, concretamente:

- i) H_2 líquido, es decir por debajo de los 252 °C, en tanques criógenos a bordo de un vehículo con motor de combustión interna, o en estado gaseoso, por ejemplo comprimido en tanques a 700 atmósferas en un vehículo impulsado por pilas de combustible.
- ii) La producción centralizada en unidades de gran capacidad que puede ser optimizada con respecto al consumo de energía, o una producción distribuida en pequeñas unidades en la estación de servicio.
- iii) Como los vehículos impulsados por pilas de combustible presentan su máxima eficiencia en las potencias medias, quizá sería aconsejable utilizar los vehículos impulsados por pilas de combustible para operaciones que requieran una potencia reducida, como el tráfico urbano, y los vehículos con motor de combustión interna para las largas distancias, es decir para trayectos largos en los que el motor ha de trabajar a toda potencia.
- iv) Otros de los asuntos preocupantes están relacionados directamente con la tecnología de las pilas de combustible, es decir, el dispositivo en el que el H_2 libera el flujo de electrones que constituye la corriente eléctrica que propulsa el motor eléctrico, que a su vez hace girar las ruedas. Sin embargo, estos temas quedan fuera del alcance de este dictamen.

3.5.2 Resumiendo, el H_2 como combustible alternativo presenta un reto doble: a) la distribución del combustible y b) el grupo motopropulsor. Por lo tanto, tiene sentido el que en la UE se esté invirtiendo cada vez más dinero en la I+D del hidrógeno y las pilas de combustible por medio de los Programas Marco Quinto y Sexto. Actualmente, con el Sexto Programa Marco, la investigación del hidrógeno y las pilas de combustible ha pasado a ser una prioridad secundaria dentro del sistema de energía sostenible, con un presupuesto de 890 millones de euros. Durante las recientes discusiones sobre el próximo Séptimo Programa Marco de investigación, el Parlamento Europeo está proponiendo volver a incluir el tema con una nueva prioridad de temática clave que haga hincapié en «todas las fuentes de energía actuales y futuras que no emitan CO_2 » con unos recursos aún más importantes. Las ventajas medioambientales resultantes del hecho de que es agua, y solamente agua, el producto resultante de la oxidación del H_2 en una pila de combustible, justifican tales esfuerzos.

4. Conclusiones

4.1 El objetivo marcado por la Comisión Europea en noviembre de 2001 de sustituir el 20 % de los combustibles tradicionales por combustibles alternativos para el 2020 se apoya en dos productos/tecnologías establecidas: los biocarburantes y el GN, así como en una aplicación prometedora: el hidrógeno y las pilas de combustible.

4.2 Los biocarburantes y el GN, pese a algunos obstáculos, ya están a nuestra disposición y cuentan con cualidades suficientes como para superar tanto el reto de la distribución como el de la tecnología de motores.

4.2.1 El GN, por su origen fósil, no es renovable, por lo que no debería ser considerado realmente un combustible alternativo; sin embargo, hoy en día representa una de las opciones más realistas para sustituir a los combustibles derivados del crudo, resultando indispensable para conseguir esa sustitución del 20 % perseguida para el 2020. Las razones por las que el GN podría jugar un papel importante como combustible alternativo son las siguientes:

- Las reservas de GN son grandes y durarán más que las de crudo;
- a pesar de los problemas recientes, la distribución geopolítica asegura un mercado relativamente estable en comparación con el del petróleo;
- tiene la proporción H/C (hidrógeno/carbono) más alta de los hidrocarburos, junto con los niveles más bajos de emisión de CO_2 ;
- el GN puede resultar una vía para llegar al hidrógeno.

Al final, una buena red de GN podría actuar como catalizador para pequeñas plantas locales de hidrógeno. Las barreras actuales en la difusión de vehículos con GN se deben en su mayoría a una red de distribución insuficiente y poco uniforme.

4.2.2 Por su parte, los biocarburantes combinan el buen comportamiento medioambiental del GN con las ventajas de ser una fuente de energía renovable, reduciendo así la dependencia de los combustibles fósiles. Además, si bien no está demostrado claramente, existe una posibilidad real de aumentar, o al menos de no perder más trabajos en el sector agrario. Los recursos forestales pueden contribuir a la producción de biocarburantes, por ejemplo, con la gasificación de la leña negra o con la fermentación de la biomasa lignocelulosa. Ambas tecnologías se encuentran ahora en la fase piloto y su contribución a la producción de biocarburantes se dejará ver en un futuro a medio plazo. Sin embargo, teniendo en cuenta la demanda actual de combustible para el transporte⁽¹⁵⁾, se ha de evaluar el enorme incremento en la utilización de biocarburantes sopesando sus efectos medioambientales.

- Los cultivos agrícolas como base para el biodiésel representan una producción de nicho, incapaz de cubrir la demanda de combustible de la UE.
- Para conseguir alcanzar el objetivo marcado para el 2010 de un porcentaje del 6 %, habría que destinar hasta el 13 % de la totalidad de las zonas agrícolas de la UE 25 a la obtención de biocarburantes. Esto podría llevar a medidas costosas destinadas a proteger las tierras, las aguas subterráneas, la biodiversidad y a evitar las emisiones de gases de efecto invernadero⁽¹⁶⁾. La importación trasladaría únicamente el problema a otros países, aumentando el tráfico marítimo.

4.2.3 Da la impresión de que la Comunicación de la Comisión presentada el 7 de febrero de 2006 intenta abordar estos problemas e incertidumbres⁽¹⁷⁾. Para ello se han agrupado varias medidas que promueven y apoyan la producción y el uso de biocarburantes tanto en la UE como en los países no miembros de la UE. El CESE seguirá con gran interés la aplicación de la estrategia anunciada.

4.3 Para poder conseguir para el 2020 los objetivos marcados para los combustibles alternativos se requiere un acercamiento sinérgico, es decir, hay que investigar en los tres combustibles simultáneamente.

4.4 Es razonable pensar que el esfuerzo realizado en relación con la evolución del mercado de dichos combustibles alternativos, cuya validez comercial ha sido ya comprobada, va a encontrarse con menos obstáculos, puesto que tanto los conocimientos técnicos como la tecnología son ya disponibles.

4.5 La Comisión Europea debería reflexionar junto con los medios económicos sobre cuáles son las causas de que la difusión del GN como combustible de automoción haya fracasado hasta el momento. En nuestra opinión, cada Estado miembro debería fijar un objetivo mínimo teniendo en cuenta la situación nacional específica.

4.6 Esta propuesta debería revisar también los requisitos técnicos y de seguridad de las estaciones de servicio de GNC. En muchos casos, estos requisitos están bastante anticuados y no tienen en cuenta los avances actuales. Tal revisión, junto con la simplificación de los procesos burocráticos, ayudaría sin duda a una mayor difusión de dichas estaciones de servicio. A menudo, las autorizaciones para construir una estación de servicio de GNC son innecesariamente complejas y laboriosas.

4.7 Como ya se mencionó en el punto 4.2.1 anterior, tal programa facilitaría la transición a los vehículos de hidrógeno en el futuro. De hecho, los avances tecnológicos relacionados con el almacenamiento de combustible a bordo serán decisivos también para el hidrógeno comprimido. Esto mismo es válido para el suministro, la medición y el diseño de las estaciones de hidrógeno. Cualquier inversión en la tecnología del GN constituye también un paso adelante en la del hidrógeno.

4.8 El rápido desarrollo de los combustibles alternativos con una validez comercial comprobada puede hacer caer en una posición de repliegue en el caso de que surja un retraso imprevisto en el ambicioso calendario de desarrollo del H₂.

4.9 Por último, el CESE reitera de nuevo que un avance real hacia los unos vehículos ecológicos que consuman menos carburante no está ligado únicamente a la evolución de los combustibles alternativos, sino que también se puede conseguir luchando contra las congestiones de tráfico con mejores infraestructuras, fomentando el transporte colectivo y, lo que es incluso más importante, cambiando los hábitos del consumidor. La actual moda de los vehículos de ocio todoterreno demuestra que los consumidores no están dispuestos a cambiar. La mayoría de estos vehículos consume grandes cantidades de combustible y sus emisiones de CO₂ son proporcionales a tal consumo. La creciente demanda de dichos coches hace difícil para los fabricantes de automóviles el comprometerse en favor de vehículos más ecológicos.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Los biocarburantes representan hoy en día alrededor del 0,6 % sólo del consumo de diésel y gasolina en la UE.

⁽¹⁶⁾ Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA 2004/04). Otros estudios están intentando valorar cuánta biomasa puede utilizar Europa sin dañar el medioambiente.

⁽¹⁷⁾ «Estrategia de la UE para los biocarburantes» COM(2006) 34final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo»

COM(2005) 261 final — 2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

El 6 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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 23 de marzo de 2006 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 67 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE expresa su pleno apoyo a esta propuesta de directiva con la que se pretende mejorar el funcionamiento del mercado interior y, al mismo tiempo, promover la sostenibilidad del medio ambiente.

1.2 El CESE valora positivamente en particular que se haga uso, por primera vez, del tercer pilar –medidas fiscales– con el fin de reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂).

1.3 Asimismo, el CESE coincide con la Comisión Europea en su valoración de las repercusiones positivas que esta propuesta puede tener en la libre circulación de ciudadanos y en el sector del automóvil.

1.4 El CESE reconoce que, al abordar esta propuesta un tema como el de la fiscalidad, cuya competencia recae primordialmente en los Estados miembros, la Comisión Europea no ha podido utilizar el principio de subsidiariedad de un modo más amplio y vinculante en la propia propuesta.

1.5 Sin embargo, algunos aspectos que no quedan regulados en la propuesta podrían suscitar críticas a la hora de poner en práctica la directiva, con el consiguiente riesgo de que se produjera una aplicación divergente en los distintos Estados miembros. Para reducir este tipo de riesgos, la Comisión deberá también resolver en un plazo adecuado algunas dudas de carácter técnico que no dilucida la propuesta.

1.6 Aunque comparte los objetivos de la propuesta de directiva, el CESE considera que solamente podrán alcanzarse si los Estados miembros interpretan las directrices y recomendaciones de la directiva de manera coordinada. En caso contrario, se corre el riesgo de que la fragmentación del mercado interior, en lugar de disminuir –como persigue la propuesta–, aumente.

1.7 En este contexto, el CESE insta a la Comisión Europea a que lleve a cabo no sólo un estrecho seguimiento de las disposiciones de aplicación de la directiva, como suele hacer, sino también una comparación continua, y en plena colaboración

con los Estados miembros, para lograr una aplicación coordinada del nuevo sistema impositivo para los automóviles.

1.8 Además, el CESE espera que, tras este importante primer paso, se pueda avanzar aún más para alcanzar en un futuro no demasiado lejano un sistema impositivo basado de manera predominante, aunque no exclusiva, en el uso del vehículo, y no en su adquisición o posesión. Únicamente de esta manera se podrá aplicar verdaderamente el principio de «quien contamina, paga», con el que el CESE se muestra plenamente de acuerdo.

1.9 Por último, el CESE no puede dejar de subrayar una vez más la necesidad de un enfoque integrado con vistas a una mejor sostenibilidad medioambiental del transporte por carretera. Aunque es ciertamente importante, la exacción fiscal debe ir acompañada tanto de una modernización de las infraestructuras, de la promoción del transporte colectivo, como de una adecuada campaña de educación entre los consumidores para ayudarlos a decantarse por opciones más conscientes y respetuosas con el medio ambiente. Desde este punto de vista, por ejemplo, no parece oportuno que la Comisión Europea anime a los Estados miembros a que armonicen los impuestos sobre el gasóleo para automóviles a los aplicados a la gasolina, sin tener en cuenta que los coches provistos de motor diésel emiten menos CO₂ que los de gasolina.

2. Exposición de motivos

2.1 Antecedentes y contexto de la propuesta

2.1.1 Según la definición de la propia Comisión Europea, la industria automovilística es una de las fuerzas motrices de la economía europea, y genera el 7,5 % de todo el volumen industrial y el 3 % del PIB en Europa. Con 35 000 millones de euros, contribuye considerablemente también a la balanza comercial y, por último y no menos importante, constituye una notable fuente de empleo con sus dos millones de puestos de trabajo directos que, si se les suman los indirectos, pueden llegar hasta los 10 millones.

2.1.2 Por otra parte, la adquisición y la utilización del automóvil constituyen una de las fuentes de ingresos más importantes de los Estados miembros con cerca de 340 000 millones de euros, el 8 % de todos los ingresos fiscales de la UE-15 ⁽¹⁾.

2.1.3 Estos enormes ingresos proceden fundamentalmente de tres impuestos específicos: los impuestos de matriculación, los impuestos anuales de circulación y los impuestos sobre los carburantes. Por otra parte, cada Estado miembro aplica su propia política fiscal en esta materia, con lo que se da lugar a 25 sistemas impositivos distintos y, por lo tanto, a una situación muy alejada de la deseada convergencia, condición imprescindible para el funcionamiento adecuado del mercado interior.

2.1.4 En la actualidad, dieciséis Estados miembros ⁽²⁾ gravan los vehículos con un impuesto de matriculación, mientras que el impuesto anual de circulación se aplica en dieciocho Estados miembros ⁽³⁾. Además, los criterios de cálculo y la base imponible varían considerablemente de un Estado a otro, especialmente por lo que respecta al impuesto de matriculación. Basta con pensar que el impuesto correspondiente a un vehículo de 2 000 cc³ puede oscilar entre el 1 % de su valor en Italia hasta más del 170 % en Dinamarca. Por lo que respecta al impuesto anual de circulación, este oscila entre 30 y 500 € por vehículo.

2.1.5 En este contexto, la Comisión Europea presentó ya en 2002 una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la imposición fiscal de los automóviles ⁽⁴⁾. En esta Comunicación se establecía una estrategia encaminada a revisar el actual sistema al objeto de promover una aproximación de las legislaciones nacionales e incorporar objetivos medioambientales.

2.1.6 Los resultados de nuevas consultas emprendidas posteriormente con el Consejo y el Parlamento Europeo –así como con la industria y otras partes interesadas– permiten ahora a la Comisión presentar la actual propuesta de Directiva.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 Conviene recordar que la propuesta de la Comisión no afecta ni al IVA ni a los impuestos sobre los carburantes, no prevé una armonización de los niveles de fiscalidad, sino su reestructuración y que mantiene intacto el volumen de ingresos fiscales.

3.2 La propuesta se articula en torno a tres elementos principales:

3.2.1 Eliminar el impuesto de matriculación.

El impuesto se aplicará de modo gradual y progresivo hasta su supresión total dentro de diez años, en 2016. Este carácter gradual permitirá a aquellos Estados miembros donde exista en la actualidad dicho impuesto un período adecuado de transición durante el cual se prevé la aplicación de medidas encaminadas a recuperar la caída de ingresos mediante, entre otras acciones, la transferencia de su carga fiscal a los impuestos anuales de circulación.

⁽¹⁾ Datos de 2003: No existe información completa ni más reciente para la UE-25.

⁽²⁾ No se aplica el impuesto de matriculación en la República Checa, Estonia, Francia (donde es obligatoria, no obstante, una tarjeta gris asimilable al impuesto de matriculación), Alemania, Lituania, Luxemburgo, Suecia, Eslovaquia ni el Reino Unido.

⁽³⁾ El impuesto anual de circulación no se aplica en la República Checa, Estonia, Francia, Lituania, Eslovenia ni Eslovaquia.

⁽⁴⁾ COM(2002) 431 de 6.9.2002.

3.2.2 Implantar un sistema de reembolso del impuesto de matriculación y del impuesto anual de circulación.

3.2.2.1 Este nuevo régimen, que se estrenará con la entrada en vigor de la directiva, afectará a aquellos automóviles matriculados en un Estado miembro que sean, posteriormente, exportados o trasladados con carácter permanente a otro Estado miembro o a un tercer país.

3.2.2.2 Con esta medida se persigue un doble objetivo: evitar un segundo pago del impuesto de matriculación de un automóvil –que ya se había abonado en el momento de su adquisición–, y aplicar el impuesto anual de circulación en función del uso efectivo que se hace del automóvil dentro del Estado miembro.

3.2.2.3 El importe de los impuestos de matriculación que deba reembolsarse está directamente relacionado con el valor residual del automóvil, y equivale al importe residual del impuesto que se incorpore al valor residual del vehículo.

3.2.2.4 Los Estados miembros son libres de determinar el método para evaluar el valor residual del automóvil a efectos de reembolso del impuesto de matriculación, siempre que se respete la transparencia y objetividad de los criterios adoptados. Es preciso garantizar al propietario del automóvil la posibilidad de recurrir ante una autoridad independiente la decisión del Estado que haya efectuado el reembolso.

3.2.2.5 Por lo que respecta al impuesto anual de circulación, cuya denominación más correcta –atendiendo a los criterios impositivos adoptados en los dieciocho Estados miembros que lo prevén– debería ser «impuesto de propiedad», la Directiva confirma que los impuestos anuales de circulación sobre los automóviles de turismo sólo podrán ser aplicados por el Estado miembro en el que esté matriculado el automóvil. Se considera Estado miembro de matriculación aquél en el que el automóvil sea usado permanentemente, bien por ser el lugar de residencia normal de su propietario, bien porque se utilice en ese Estado miembro más de 185 días dentro de un período de doce meses. Con esta medida, en caso de traslado permanente del automóvil a otro Estado –incluso no comunitario–, se deberá reembolsar al propietario del automóvil el impuesto anual de circulación residual que se determine según un principio de proporcionalidad temporal.

3.2.3 La reestructuración de la base imponible del impuesto de matriculación y del impuesto anual de circulación, a fin de vincularla íntegra o parcialmente a las emisiones de CO₂.

3.2.3.1 La propuesta de Directiva introduce un sistema para determinar los impuestos anuales de circulación y el de matriculación (durante el período transitorio) que se basa también, y cada vez más, en las emisiones de dióxido de carbono.

3.2.3.2 Su introducción será gradual y progresiva, y se prevé que, para 2008, el total de ingresos procedentes de estos dos impuestos proceda en un 25 % de una imposición fiscal basada en las emisiones de CO₂, porcentaje que deberá llegar hasta el 50 % antes del 2010.

4. Observaciones generales

4.1 Ante todo, el CESE valora positivamente los esfuerzos de la Comisión Europea, orientados hacia un doble objetivo: mejorar el funcionamiento del mercado interior e impulsar aún más la estrategia para la reducción de las emisiones de CO₂ por medio de la imposición fiscal. En este sentido cabe destacar que la propuesta utiliza por primera vez el «tercer pilar» (precisamente, el pilar fiscal) previsto en la estrategia comunitaria para la reducción de emisiones de CO₂ y el ahorro de carburante ⁽⁵⁾.

4.2 El CESE también valora positivamente esta propuesta por sus posibles repercusiones positivas, tanto a efecto de los consumidores ⁽⁶⁾ como de la industria automovilística europea.

Así pues, es posible compartir plenamente los objetivos de la propuesta en la medida en que persiguen fomentar:

4.2.1 la reducción, e incluso la eliminación, de los obstáculos a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea, con lo que se aminoran notablemente el coste y los plazos de los procedimientos administrativos derivados de la exportación o el traslado de vehículos de un Estado a otro;

4.2.2 una mayor competitividad de la industria automovilística en un mercado interior más integrado. Hoy por hoy, la fragmentación del mercado desde el punto de vista fiscal incide gravemente en los precios finales de los vehículos, con lo que se obliga a las empresas automovilísticas a fabricar y vender, únicamente por motivos fiscales, versiones diferentes del mismo modelo en los distintos países, impidiéndoseles por lo tanto aprovechar las economías de escala que ofrece un verdadero mercado interior, y sin que todo ello tampoco reporte ventajas a los consumidores. Además, el elevado nivel de los impuestos de matriculación influye normalmente de manera negativa en la decisión de compra de un nuevo automóvil, lo cual provoca una ralentización a la hora de renovar el parque automovilístico con vehículos menos contaminantes y más seguros;

4.2.3 una mejor sostenibilidad medioambiental, toda vez que los automóviles constituyen una notable fuente de emisiones de CO₂. En este sentido, hay que subrayar que los plazos previstos en la propuesta para una reestructuración de los impuestos anuales de circulación y de matriculación basada en las emisiones de dióxido de carbono no son, en absoluto, casuales sino que, de algún modo, puede incluso considerarse que tienen un valor «simbólico», ya que en 2008 dará comienzo el periodo de Kioto y 2010 es el año para el que el Consejo y el Parlamento Europeo esperan limitar las emisiones de CO₂ de los nuevos automóviles por debajo de los 120 g/km.

4.3 Por otra parte, el CESE considera que los objetivos de la directiva solo se podrán cumplir si los Estados miembros interpretan fielmente sus directrices y recomendaciones, sin desviaciones que pudieran ampliar la ya excesiva fragmentación del mercado o, lo que sería aún peor, agravar la carga fiscal que soportan los automovilistas.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(95) 689 y conclusiones del Consejo de 25 de junio de 1996.

⁽⁶⁾ La Comisión calcula que, en aquellos Estados miembros con un elevado impuesto de matriculación, rebajar dicho impuesto en un 50 % permitirá reducir entre un 10 y un 25 % el precio de los automóviles.

4.4 La fiscalidad es una cuestión extremadamente sensible que recae en el ámbito de competencias de los Estados miembros, y la Comisión Europea no ha podido utilizar el principio de subsidiariedad de manera más amplia y vinculante de lo que se hace en la propia propuesta.

4.5 Por ejemplo, la propuesta prevé un cambio estructural en la imposición fiscal, aunque con un resultado neutro en lo relativo al nivel de ingresos fiscales y, por lo tanto, sin un incremento del importe impositivo total. Esto significa que la pérdida de ingresos fiscales ocasionada por la supresión del impuesto de matriculación podrá verse acompañada por un incremento igual y paralelo del impuesto anual de circulación y, cuando sea necesario, por otras medidas fiscales contempladas en la Directiva sobre la imposición de los productos energéticos ⁽⁷⁾.

4.6 Además, y a pesar de su importancia, el establecimiento de un vínculo directo entre la imposición fiscal a los automóviles y el CO₂ no es sino un aspecto más de una estrategia global para la reducción de las emisiones de dióxido de carbono que deberá desarrollarse de acuerdo con un planteamiento holístico y asegurando su coherencia con las demás políticas comunitarias.

4.7 Teniendo en cuenta todo lo anterior, el CESE recomienda que, además del acostumbrado control de las disposiciones nacionales para la aplicación de esta directiva y de la coherencia entre unas y otra, la Comisión promueva un intercambio de información con y entre los Estados miembros, con unos plazos que se aproximen más al período quinquenal previsto en el informe sobre la aplicación de la directiva.

5. Observaciones específicas

5.1 En opinión del CESE, esta propuesta incluye también otros aspectos que podrían suscitar críticas a la hora de poner en práctica la directiva, con el consiguiente riesgo de que se produjera una aplicación divergente en los distintos Estados miembros. En particular, cabe mencionar los siguientes puntos:

5.1.1 La transformación progresiva de la imposición fiscal deberá llevarse a cabo de manera equilibrada a fin de evitar que los ciudadanos que hayan adquirido un vehículo sujeto al impuesto de matriculación se vean penalizados posteriormente por un incremento notable e imprevisto del impuesto anual de circulación.

5.1.2 La utilización del «componente CO₂» en la imposición fiscal deberá aplicarse de manera coordinada en todos los Estados miembros a fin de evitar una nueva fragmentación del mercado.

5.2 En este sentido, la Comisión debería presentar cuanto antes a los Estados miembros propuestas adecuadas para solucionar los dos problemas que plantearía la aprobación de la directiva en su formulación actual.

⁽⁷⁾ DO L 283 de 31.10.2003, p. 51.

5.2.1 El primer problema afecta a los vehículos matriculados antes de enero de 2001:

- las emisiones de CO₂ expresadas en gramos por kilómetro están disponibles para todos los vehículos matriculados a partir de enero de 1997, ya que previamente a esta fecha no se recopilaba dicha información;
- entre 1997 y 2000 las emisiones de CO₂ se midieron según un ciclo de conducción europeo que se modificó posteriormente, el 1 de enero de 2001, por lo que los datos de las emisiones en los dos períodos no son plenamente coherentes;
- así pues, únicamente sería posible aplicar a los vehículos matriculados a partir de enero de 2001 una tasación basada en un parámetro objetivo y homogéneo.

5.2.2 El segundo problema por resolver afecta a aquellos Estados miembros que, en la actualidad, calculan el impuesto anual de circulación en función de la potencia del motor, expresada en kilovatios. Este sistema parece garantizar una mayor progresividad en comparación con un impuesto que únicamente tiene en cuenta el parámetro del CO₂. Si estos países basaran el impuesto anual de circulación íntegramente en las emisiones de CO₂, se ocasionaría un incremento en el gravamen de los vehículos pequeños y una fuerte reducción en

el de los vehículos más grandes, potentes y, por lo tanto, contaminantes, lo cual produciría un resultado paradójicamente opuesto al esperado. Por este motivo, es necesario contemplar ya desde este momento medidas correctoras del sistema.

5.3 Por lo que respecta a la parte de impuestos ligada a las emisiones de CO₂, es fundamental que los Estados miembros establezcan una relación clara, directa y transparente entre la exacción fiscal y las emisiones de CO₂ de cada vehículo con el fin de evitar la creación arbitraria de nuevas distinciones basadas en diversos parámetros técnicos como la cilindrada, las dimensiones, etc., que no harían sino falsear el mercado.

5.4 Asimismo, la puesta en práctica de la directiva deberá ser neutra en el plano tecnológico y tener únicamente en cuenta las prestaciones del automóvil en términos de CO₂, sin privilegiar una tecnología en detrimento de otra. Éste podría ser el caso si la aplicación de la nueva normativa penalizara los coches con motor diésel, una tecnología en la que Europa mantiene todavía una ventaja competitiva respecto de los constructores no europeos. En este sentido, sorprende que la Comisión Europea anime a los Estados miembros a que armonicen los impuestos sobre el gasóleo para automóviles a los aplicados a la gasolina, sin tener en cuenta que los coches provistos de motor diésel emiten menos CO₂ que los de gasolina.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa»

COM(2005) 447 final — 2005/0183 (COD)

(2006/C 195/22)

El 2 de diciembre de 2005, 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 mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de abril de 2006 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 72 votos a favor, 5 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE suscribe plenamente los objetivos generales de la estrategia temática relativa a la contaminación atmosférica y la propuesta de Directiva que constituye su traducción legislativa.

1.2 En lo referente a la estrategia temática, que no puede disociarse de la propuesta legislativa, como se indica claramente en el punto 4.1.1 de la estrategia:

- suscribe sin reserva la voluntad de integrar de manera transversal los objetivos relacionados con la calidad del aire en las demás políticas comunitarias;
- propone a la Comisión que revise las hipótesis energéticas desarrolladas en el modelo PRIMES, que parecen contener inexactitudes, lo que conducirá probablemente a modificar la referencia básica CAFE (*Clean Air for Europe* — Aire puro para Europa).

1.3 En lo referente a la propuesta de Directiva:

- respalda totalmente la voluntad de simplificar, clarificar y codificar la legislación relativa a la calidad del aire;
- aprueba la voluntad de garantizar una aplicación efectiva por los Estados miembros de las disposiciones legislativas vigentes;
- sugiere que las fechas de aplicación con respecto al cumplimiento de las obligaciones de la Directiva, se retrasen de 2010 a 2015 para los topes de concentraciones de PM_{2,5} y de 2015 a 2020 para la reducción de la exposición humana, debido al plazo de tiempo necesario para que concluya el proceso legislativo, los plazos necesarios para la instalación de estaciones de medición en los Estados miembros y el coste de las inversiones necesarias;
- considera que, antes de fijar unos topes vinculantes, habría sido útil prever un período transitorio durante el cual los Estados miembros hubieran ido acercándose a los valores «objetivo» de concentración;
- pide que las partículas finas de origen natural se excluyan del ámbito de aplicación de la Directiva.

2. Introducción

2.1 La estrategia temática y la propuesta de Directiva se han elaborado en el marco del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (6º EAP publicado el 10.9.2002⁽¹⁾) y de la Comunicación «Aire puro para Europa» (*Clean Air for Europe* — CAFE) de 2001. El 6º EAP se había fijado como objetivo ambicioso «alcanzar niveles de calidad del aire que no den lugar a riesgos o efectos negativos significativos en la salud humana y el medio ambiente».

En el punto 4.1.1 de la estrategia se indica que «se adjunta a la presente Estrategia una propuesta legislativa (...)», de lo que se desprende claramente que ambos textos están relacionados y que, por tanto, antes de pronunciarse sobre la propuesta de Directiva conviene examinar primero la estrategia, que, de alguna manera, constituye su marco general y define los objetivos estratégicos de la Comisión en el ámbito de la calidad del aire.

2.2 Una estrategia temática

2.2.1 La estrategia temática presentada define objetivos intermediarios en materia de contaminación atmosférica. Pide que la legislación vigente se modernice y se centre en mayor medida en los contaminantes más nocivos, y que se hagan mayores esfuerzos por integrar las preocupaciones relacionadas con el medio ambiente en las demás políticas y programas.

2.2.2 Pero, en cualquier caso, a pesar de los progresos realizados para reducir las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos, e incluso si se aplica plenamente la legislación vigente, los problemas medioambientales y sanitarios no podrán resolverse para 2020 si no se toman medidas complementarias.

2.2.3 La Comisión, pues, propone lo siguiente:

- simplificar las disposiciones existentes y fundir la Directiva marco de 1996, la primera, segunda y tercera directivas de desarrollo (1999 — 2000 — 2003) y la Decisión sobre el intercambio de información (1997). La cuarta directiva de desarrollo de 2004 se debería integrar ulteriormente por vía de codificación;

⁽¹⁾ DO L 242 de 10.9.2002.

- introducir nuevas normas de calidad del aire para las partículas finas ($PM_{2,5}$) presentes en la atmósfera;
- revisar la Directiva sobre techos nacionales de emisión (TNE de 2002).

Estas propuestas responden a la necesidad de simplificar la legislación y hacerla más clara, al objeto de mejorar su aplicación.

2.2.4 El otro aspecto de la estrategia consiste en mejorar la integración de las preocupaciones relacionadas con la calidad del aire en las demás políticas comunitarias: energía, pequeñas instalaciones de combustión, transporte terrestre, aéreo, marítimo, agricultura y Fondos Estructurales.

2.2.5 La estrategia será objeto de revisión en 2010, y los resultados obtenidos se integrarán en la evaluación final del 6º EAP.

3. La propuesta de Directiva sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa

3.1 La propuesta tiene por objetivo dar una aplicación práctica al aspecto legislativo de la estrategia, a saber, la fusión de los cinco instrumentos jurídicos antes citados en una directiva única.

3.2 El capítulo III relativo a la gestión de la calidad del aire es el que ha sido objeto de las principales modificaciones legislativas. No se propone modificar los actuales valores límite de calidad del aire, pero sí reforzar las disposiciones vigentes de forma que los Estados miembros queden obligados a elaborar y ejecutar planes, para poner fin a los casos de incumplimiento de dichos valores.

3.3 El segundo punto importante se refiere a las partículas finas ($PM_{2,5}$). Estas partículas son más peligrosas que las de mayor tamaño. Para controlar estas $PM_{2,5}$, por tanto, se requiere un nuevo enfoque que complete los controles existentes para las PM_{10} .

3.4 La Comisión propone fijar un tope de concentración de $PM_{2,5}$ en el aire ambiente que debería alcanzarse en 2010, con el fin de prevenir los riesgos indebidamente elevados para la población. Paralelamente, se fijarían objetivos no vinculantes de reducción general de la exposición humana a las partículas finas entre 2010 y 2020 en todos los Estados miembros.

3.5 El capítulo V dispone que los Estados miembros velarán por informar al público y a los organismos y las asociaciones interesadas por la cuestión de la calidad del aire ambiente, en cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención de Aarhus. Naturalmente, los Estados miembros también deberán cuidar de que la información necesaria se transmita a la Comisión. Para facilitar la transmisión de estos datos, la Comisión propone pasar a un sistema electrónico basado en un sistema de intercambio de información en el marco de la infraestructura Inspire.

3.6 Por otra parte, para que los datos recabados sean suficientemente representativos y comparables, se han previsto

técnicas de medición normalizadas y criterios comunes en cuanto al número y la ubicación de las estaciones de medición para evaluar la calidad del aire ambiente.

4. Observaciones generales

A) Estrategia temática

4.1 El CESE suscribe los objetivos generales de la estrategia y de la propuesta de Directiva. No obstante, por loables que sean los objetivos, las cuestiones que de verdad se plantean son la relación coste-eficacia, la factibilidad de las medidas previstas –relativamente sencillas para las fuentes específicas pero mucho más delicadas para las fuentes difusas– y su incidencia real, tanto en el ámbito de la mejora de la calidad del aire como en el plano económico.

4.2 La Comisión estima que el coste que entrañará la realización de los objetivos de la estrategia ascenderá a 7 100 millones de euros al año, que se sumarían a los gastos que ya se dedican a la lucha contra la contaminación atmosférica (unos 60 000 millones de euros al año), pero que el beneficio generado en términos de gastos sanitarios sería de 42 000 millones de euros anuales. El impacto macroeconómico sería pues ampliamente positivo; desgraciadamente, la realidad económica cotidiana se sitúa a nivel microeconómico. La Comisión, sin embargo, considera que aunque se utilizaran todas las técnicas disponibles, los beneficios seguirían siendo superiores a los costes. La dificultad radica en que mientras los costes se pueden evaluar con relativa facilidad, esta evaluación es mucho más difícil para los beneficios esperados, y que los métodos para calcular los ahorros en términos de salud pública no parecen muy claros. Sin embargo, la Comisión señala que el coste de la reglamentación americana es superior al que supondrá la reglamentación europea.

4.3 El deseo de simplificar, clarificar y codificar la legislación es positivo. En efecto, la complejidad y la falta de claridad de determinadas disposiciones legislativas conllevan inevitablemente diferencias de aplicación y distorsiones de competencia e impiden conocer realmente la calidad del aire en Europa.

4.4 Por ello, se debe apoyar el planteamiento legislativo propuesto.

4.5 No obstante, cabe lamentar que la Comisión no haya contemplado el papel que deberían desempeñar los entes locales, en particular las ciudades, en el sector de los transportes (política de modos de transporte alternativos, transporte público, desviación del tráfico de camiones, etc.). Además, en la práctica, los entes locales y en particular los municipios desempeñan un papel determinante en la aplicación concreta de las disposiciones adoptadas a escala europea, especialmente en lo que atañe a las medidas.

4.6 Del mismo modo, convendría destacar el papel que pueden desempeñar las ONG activas en el ámbito del medio ambiente y determinados organismos especializados en los sectores sanitario y social, así como, de manera más amplia, la sociedad civil organizada, para sensibilizar a los ciudadanos acerca de las repercusiones para la salud pública y la salud en el trabajo.

4.7 Por último, en lo que se refiere a la protección de los ecosistemas ya se han realizado progresos en lo que respecta a los óxidos de nitrógeno, los dióxidos de azufre y los amoníacos. La mejor aplicación y la simplificación de la legislación permitirán mejorar aún más estos resultados.

B) Propuesta de Directiva

4.8 Teniendo en cuenta las repercusiones de las partículas finas en la salud humana, es comprensible la voluntad de controlar su nivel de concentración en el aire ambiente. Sin embargo, la fijación de valores límite tropezaba con una dificultad de principio, en la medida en que la OMS no podía definir un umbral de protección de la salud (?). Por otra parte, se plantean serios interrogantes respecto a la medición de las PM y a la composición química de estas partículas, lo que influye en su mayor o menor nocividad para la salud, lo que las técnicas actuales aún no permiten determinar.

4.9 Cabe preguntarse, por tanto, si no habría sido preferible fijar valores «objetivo» en vez de valores límite. Por otra parte, el plazo previsto (2010) parece bastante corto, dado que el proceso legislativo empieza a finales de 2005, lo cual, teniendo en cuenta su lentitud, podría dejar muy poco tiempo a los Estados miembros para el cumplimiento de las normas.

5. Observaciones particulares

5.1 La estrategia temática

5.1.1 El CESE acoge favorablemente la amplia consulta de las partes interesadas que ha realizado la Comisión Europea y suscribe sin reservas la voluntad de integrar los objetivos de calidad del aire de manera transversal en las demás políticas comunitarias. Sin embargo, dada la brevedad de los plazos, quizá no se hayan podido realizar todas las comprobaciones necesarias de los datos, lo cual tendría repercusiones en las hipótesis estratégicas presentadas.

5.1.2 Estas hipótesis son las que se desarrollan en el modelo PRIMES. Sin embargo, contienen una serie de inexactitudes en relación con las previsiones de crecimiento, la penetración del gas con respecto al carbón y el desequilibrio entre importaciones y exportaciones de energía eléctrica entre los Estados miembros.

5.1.3 De hecho, la Comisión Europea ya se había percatado de esta situación y había solicitado al Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA) que organizara consultas bilaterales con todos los Estados miembros entre los meses de abril y septiembre de 2005, con objeto, en particular, de mejorar las hipótesis energéticas en el marco de la revisión,

(?) Por lo que se refiere a la exposición humana a las PM_{2,5}, la OMS acaba de proponer un umbral de 10 µg/m³.

que acaba de emprenderse, de la Directiva sobre techos nacionales de emisión.

5.1.4 Se está procediendo actualmente a una importante actualización de las hipótesis energéticas del modelo PRIMES, cuyas principales modificaciones consistirán en:

- una menor penetración del gas y una proporción más importante dedicada al carbón;
- una mayor coherencia entre las importaciones y exportaciones de electricidad entre Estados;
- una mayor proporción de producción de electricidad procedente de la energía nuclear;
- un reajuste de las previsiones relativas al coste de los combustibles y a la evolución del crecimiento económico.

5.1.5 Se deberían revisar, pues, las hipótesis energéticas de CAFE, lo que tendría como consecuencia modificar la referencia de base CAFE y, por tanto, el nivel de ambición de los objetivos fijados.

5.1.6 Por otra parte, convendría garantizar la coherencia entre esta estrategia y otras políticas desarrolladas por la Unión Europea. Por ejemplo, la combustión de leña provoca emisiones de partículas PM_{2,5}, pero la Comisión fomenta su utilización como fuente de energía alternativa, lo que requeriría la utilización de técnicas de filtrado del humo. También podría citarse el ejemplo del carbón.

5.1.7 La estrategia temática tiene sin duda el mérito de tomar en consideración unos sectores que a menudo se suelen descuidar, como la agricultura o la navegación marítima. Sin embargo, no deja de sorprender que no se haya tratado la cuestión del transporte aéreo respecto a las emisiones de los aviones durante el despegue y el aterrizaje. Cabe temer, no obstante, que se planteen dificultades de carácter político en el momento de su aplicación. Por ejemplo, la reducción de las emisiones de SO₂ y NO_x producidas por los buques requerirá largas y difíciles negociaciones internacionales. También habrá que cuidar de que las dificultades que se planteen para alcanzar los objetivos en determinados sectores (en el sector agrario, por ejemplo, para el nitrógeno y el amoníaco) no acaben suponiendo una presión más fuerte sobre otros objetivos más fáciles de detectar, como los polígonos industriales.

5.2 La propuesta de Directiva

5.2.1 El CESE suscribe la simplificación de las disposiciones vigentes y la fusión de la Directiva Marco de 1996 con las directivas de desarrollo primera, segunda y tercera y la Decisión sobre el intercambio de información. Un exceso de normas dispares es perjudicial para su correcta aplicación, por lo que resulta útil sustituir estos cinco actos por una directiva única.

5.2.2 El CESE suscribe también la decisión de emplear técnicas de medición normalizadas y criterios comunes en cuanto a número y ubicación de las estaciones de medición (capítulo II). Señala, sin embargo, que algunos entes locales han manifestado su preocupación por el coste de instalación de estos instrumentos de medición.

5.2.3 El CESE respalda asimismo la propuesta de la Comisión Europea de no modificar los valores límite para la calidad del aire, sino de reforzar las disposiciones existentes para que los Estados miembros se vean obligados a preparar y aplicar planes de acción con el fin de que dichos valores límite se respeten efectivamente (artículo 13). La aplicación efectiva de las normas existentes es un objetivo prioritario, que debería traer consigo numerosos beneficios para la calidad del aire y la protección de la salud humana.

5.2.4 El CESE destaca que el principal elemento de la propuesta de Directiva es la introducción de un tope para las concentraciones de partículas finas ($PM_{2,5}$) en el aire, que deberá alcanzarse para 2010. Tal dispositivo se completa con objetivos no vinculantes de reducción de la exposición humana a las partículas finas entre 2010 y 2020 (-20 %).

5.2.5 Señala que los datos disponibles sobre las partículas finas y sus efectos son escasos y no totalmente fiables. La propia OMS reconoce que es imposible determinar un nivel pertinente para la protección de la salud y el Comité científico de los riesgos sanitarios y medioambientales reconoce que, al día de hoy, no disponemos de conocimientos suficientes sobre las partículas finas y sus efectos para la salud a largo plazo.

5.2.6 El CESE, por tanto, considera preferible determinar, en una primera fase, unos valores objetivo en vez de topes de concentración. En caso contrario, el CESE teme que los plazos fijados por la Comisión resulten demasiado cortos, teniendo en cuenta que el procedimiento legislativo no se inició hasta finales de 2005. El riesgo es que los Estados miembros dispongan de muy poco tiempo para estar en condiciones de cumplir las obligaciones previstas, cuando ya en la actualidad algunos de ellos no consiguen respetar las normas existentes, en parte porque tardaron en aplicarlas. Por otra parte, el Comité observa que los topes de concentración son más difíciles de respetar por los pequeños Estados miembros, porque se verán adicionalmente perjudicados por la menor distribución de la contaminación ambiental. Por esta razón, sugiere fijar

valores objetivo en lugar de topes de concentración. El cumplimiento de las normas propuestas requeriría un enorme esfuerzo por parte de los Estados miembros y los entes locales para instalar las estaciones de medición, y ese proceso requeriría tiempo y considerables inversiones. En efecto, si bien las PM_{10} se pueden medir, y de hecho se miden, y además caen rápidamente, convendría evaluar los resultados de las mediciones y comprobar a continuación si se pueden respetar en los Estados miembros. La medición de las $PM_{2,5}$, en cambio, presenta grandes dificultades. Estas partículas son muy volátiles y, por tanto, se desplazan con facilidad en la atmósfera y son contaminantes transfronterizos. Por otra parte, existen partículas finas de origen natural, como la sal marina, que lógicamente no deberían tomarse en consideración.

5.2.7 Además, la medición de las $PM_{2,5}$ aún no se ha armonizado en Europa. En la primera directiva de desarrollo se recomienda el uso de un método de referencia gravimétrica para medir las PM. Como la utilización de este método es larga y compleja, la directiva también permite recurrir a métodos de medición alternativos, siempre y cuando sean realmente equivalentes a los publicados por la Comisión. En la práctica, estos métodos presentan una desviación sistemática con respecto al método de referencia, y los Estados miembros emplean factores correctores diferentes, y en algunos casos no emplean ninguno. Cabe preguntarse si en esta situación de incertidumbre respecto a los métodos de medición es razonable comprometerse tan rápidamente con unos valores límite jurídicamente vinculantes.

5.2.8 El CESE, por último, observa que resulta difícil evaluar la relación coste-eficacia de las medidas propuestas, en la medida en que se pretende comparar unos costes seguros con unos beneficios en materia de salud pública difíciles de cuantificar con precisión. Por tanto, se corre el riesgo de que el coste marginal de las disposiciones propuestas sea elevado y los beneficios reales escasos, lo que plantea un problema a la hora de optar por la asignación de los recursos.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La situación de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales»

(2006/C 195/23)

Mediante carta de 14 de junio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Sra. WALLSTRÖM, Vicepresidenta de la Comisión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «*La situación de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales*».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de marzo de 2006 (ponente: Sr. DIMITRIADIS).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 95 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

El presente dictamen se ha elaborado de conformidad con el artículo 9 del Protocolo de Cooperación celebrado entre la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo, y responde a la solicitud de la Vicepresidenta de la Comisión, Sra. Wallström, de elaborar un dictamen sobre la situación de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales como contribución a sus consideraciones estratégicas en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA).

El objetivo del dictamen es:

- ayudar del mejor modo posible a la Comisión y al Consejo en la elaboración y aplicación de políticas sólidamente fundadas, al servicio de objetivos realistas y mensurables;
- dar a la opinión pública europea la posibilidad de comprender mejor estas políticas con el fin de que perciba los aspectos positivos de la UE y respalde sus políticas con conocimiento de causa;
- conseguir que sea más fácil evaluar y, por ende, mejorar las políticas y acciones que es necesario revisar, en la medida en que sus objetivos sean claros e inequívocos, en particular en lo que respecta a sus beneficiarios directos;
- mejorar la imagen de la UE y aumentar su peso en la escena internacional, pero sobre todo en los conflictivos Balcanes Occidentales, demostrando que es sensible a las necesidades urgentes y reales de los pueblos de la región y que les ofrece los conocimientos técnicos que les permitirán lograr la prosperidad;
- poner de relieve el papel que puede desempeñar el CESE en la región como puente entre las organizaciones europeas de la sociedad civil y las organizaciones locales correspondientes.

1. Exposición de motivos

1.1 Observaciones del CESE

- Durante la crisis de Yugoslavia, la UE perdió gran parte de su credibilidad, tanto a nivel internacional como regional, y su imagen en la región fue la de un interlocutor interna-

cional políticamente débil que actuaba sin comprender del todo la situación real en los Balcanes Occidentales y que al tiempo no era capaz de coordinar sus diferentes flancos.

- En bastantes zonas de los Balcanes Occidentales, y especialmente en Kosovo, no se ha consolidado el sentimiento de seguridad, de modo que los conflictos étnicos pueden provocar en cualquier momento fuertes hostilidades.
- La Federación de Serbia y Montenegro no ha respondido de modo suficiente a las perspectivas de crear una Federación de Estados democrática.
- Bosnia y Herzegovina y Kosovo son formaciones estatales (construcciones) que han sido impuestas por las organizaciones internacionales y, por consiguiente, no está claro si se mantendrán con el tiempo.
- Los criterios de Copenhague son fundamentales y no negociables.
- La vía principal para el desarrollo de una estrategia europea integrada pasa, ante todo, por la sociedad civil y sus organizaciones, que han comenzado tímidamente a desempeñar el papel que les corresponde.
- Los países de los Balcanes Occidentales deben recibir un refuerzo constante, directo y sustancial, tanto en el ámbito de los conocimientos técnicos como en el de la economía (refuerzo de las inversiones exteriores directas e indirectas).
- Es necesario reforzar el diálogo plural y multilateral y crear un marco legislativo democrático que permita el funcionamiento de la sociedad civil.
- La lucha contra la corrupción y la afirmación del poder judicial como pilar de la sociedad constituyen una prioridad absoluta.
- Es necesario prestar ayuda financiera a las organizaciones de la sociedad civil.
- El Comité considera que es conveniente crear comités consultivos mixtos, cuando se den las condiciones, con todos los países de la región de los Balcanes Occidentales.

1.2 El papel y las responsabilidades del CESE

- Provisto de sólidos conocimientos técnicos y de recursos humanos notables, el CESE se considera plenamente capaz de desempeñar un papel más activo en la formulación de las políticas mencionadas, como ha demostrado con la importante iniciativa de organizar en 2006, en su sede, el Foro en el que participarán las organizaciones de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales.
- En caso de que se solicite su contribución, el CESE está dispuesto a ofrecer sus servicios para poner en contacto a las organizaciones de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales con sus organizaciones homólogas de Europa.
- A petición de la Comisión, el CESE podría encargarse de organizar reuniones informativas locales con la sociedad civil sobre temas de particular interés; de este modo podría constituirse en puente de comunicación entre la sociedad civil y organizaciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el BEI, etc.
- En cooperación con la Comisión Europea, el CESE debe planificar, poner en marcha y apoyar análisis sistemáticos, estudios relativos a la situación social de los Balcanes Occidentales y a los progresos de la sociedad civil.

1.3 Recomendaciones y propuestas del CESE

A) A los poderes políticos nacionales y regionales de los países de los Balcanes Occidentales:

- El CESE recomienda a los países de los Balcanes Occidentales que hagan todo lo posible para adoptar el acervo comunitario y sugiere a sus gobiernos que intensifiquen sus esfuerzos de democratización.
- El CESE pide a todas las partes interesadas que respeten en especial a las minorías nacionales y religiosas.

B) A los órganos políticos de la Unión:

- El CESE pide a la Comisión que intensifique sus esfuerzos para completar los procesos relativos a los acuerdos de estabilización y asociación con los demás países de la región y que demuestre una voluntad política más firme y procure coordinar mejor sus órganos políticos y consultivos para fomentar todas las cuestiones incluidas en la Agenda de Salónica.
- El CESE considera que la educación es el principal ámbito que la UE debería apoyar y contribuir a desarrollar en las sociedades de los Balcanes Occidentales.
- El CESE considera que la regulación definitiva del estatuto oficial de Kosovo reviste una importancia primordial para la seguridad, la paz y la estabilidad de la región.

- El CESE considera que la UE debe proceder a una evaluación de los estatutos y objetivos de las organizaciones de interlocutores sociales.

C) A los Estados miembros de la UE limítrofes con los Balcanes Occidentales y a las organizaciones de la sociedad civil de dichos países:

- El CESE recomienda a los Estados miembros de la UE que emprendan acciones de refuerzo de la sociedad civil.

2. Antecedentes históricos de la situación de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales

2.1 En su examen de la sociedad civil⁽¹⁾ de la región de los Balcanes, el dictamen se centra en los siguientes países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia y Montenegro, incluido Kosovo, en virtud de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

2.2 En la cumbre de Salónica de junio de 2003, la UE reafirmó su compromiso de integrar a los países de los Balcanes Occidentales⁽²⁾ cuando las condiciones lo permitan. El proceso de estabilización y asociación (PEA) se reforzó con nuevos instrumentos para apoyar el proceso de reformas. Se definieron las prioridades a corto y medio plazo y en 2004 se aprobó la primera serie de asociaciones europeas.

2.3 No obstante, la situación política de la región sigue siendo inestable. Como reflejo de esta inestabilidad cabe destacar que aún no se ha resuelto la cuestión del estatuto definitivo de Kosovo, que las relaciones entre Serbia y Montenegro son todavía muy fluctuantes y que los progresos de Bosnia y Herzegovina siguen siendo lentos y pueden interrumpirse en cualquier momento.

2.4 Las misiones del Grupo de contacto del CESE en Croacia, en Bosnia y Herzegovina (los días 21 y 22 de marzo de 2005), en Serbia y Montenegro (el 26 de mayo de 2005), en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y en Albania destacaron la respuesta positiva al Foro de la Sociedad Civil organizado por el CESE, pero hicieron hincapié en la dificultad de establecer un diálogo social constructivo y un diálogo con las organizaciones de la sociedad civil debido a la falta de una participación realmente representativa de los interlocutores sociales y a la falta de credibilidad⁽³⁾ de algunas organizaciones que se dicen representantes de la sociedad civil. La interacción entre gobierno y sociedad civil ha ido aumentando poco a poco, pero aún no ha alcanzado el nivel funcional necesario para producir resultados y sinergias sustanciales.

⁽¹⁾ La definición de «sociedad civil» que se emplea en este dictamen es la misma que la de anteriores dictámenes del CESE: (1) organizaciones de empresarios y trabajadores; (2) organizaciones representativas de otros intereses económicos y sociales; (3) organizaciones no gubernamentales (ONG); (4) organizaciones de base; (5) asociaciones religiosas.

⁽²⁾ Dictamen del CESE «Hacia una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada en el sudeste de Europa — Experiencias del pasado y futuros desafíos »; ponente: C. Wilkinson (DO C 208 de 3.9.2003, p. 82).

⁽³⁾ Dictamen del CESE: «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» (DO C 329 de 11.11.1999) y «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea — Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco» (DO C 193 de 10.7.2001).

2.5 La debilidad de las instituciones democráticas, el entorno político y la situación de la seguridad en los países de la región no han permitido hasta ahora un diálogo social estructurado con interlocutores sociales independientes y representativos. Este diálogo debe emanar de los debates internos entre los ciudadanos y ser después reforzado por la UE, que cuenta con conocimientos técnicos y mayor experiencia en la materia.

2.6 El presente dictamen está en consonancia con el planteamiento del acuerdo alcanzado en la cumbre de Zagreb (noviembre de 2000), de la Agenda de Salónica (junio de 2003) y de todas las demás iniciativas que han emprendido las instituciones de la UE para la región, con especial hincapié en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

2.7 La situación que reina hoy en las organizaciones de la sociedad civil no ha cambiado verdaderamente con relación a la que expuso el CESE en su anterior Dictamen sobre «La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes Occidentales»⁽⁴⁾. Esta situación puede resumirse brevemente del siguiente modo:

- Esfuerzos constantes y continuos de las organizaciones sindicales deseosas de desempeñar plenamente su nueva función en las estructuras económicas y sociales libres, donde el sector privado realiza una importante labor de desarrollo y modernización.
- Esfuerzos encaminados a posibilitar que las organizaciones patronales se liberen de la sujeción al poder del Estado, que en el pasado procedía de la propiedad colectiva, pero que con las nuevas condiciones resulta del papel singular que desempeñó el Estado, después del hundimiento de los antiguos regímenes, en la creación de nuevas empresas y en la formación de nuevos empresarios que se han beneficiado de la generosa ayuda financiera de los donantes internacionales.
- Acciones diversas, pero en algunos casos ineficaces, que exigen una cooperación más coordinada.

2.8 La situación social general que reina en la región sigue siendo problemática. A pesar de los progresos realizados, las instituciones y las estructuras sociales y políticas aún no están consolidadas. La guerra provocó graves enfrentamientos que por ahora no se han resuelto. Por esta razón, los esfuerzos realizados por las organizaciones internacionales y europeas no han producido los resultados previstos, lo cual se debe, entre otras cosas, a la ausencia de un modelo único de diálogo social

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE «La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes Occidentales» (ponente: Sr. Confalonieri) (DO C 80 de 30.3.2004, p. 158) y «Hacia una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada en el sudeste de Europa – Experiencias del pasado y futuros desafíos» – Pponente: C. Wilkinson (DO C 208 de 3.9.2003, p. 82).

y de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil en el que los distintos grupos y organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar un papel claro y plenamente transparente en cuanto a derechos, competencias y obligaciones.

3. Situación general de las organizaciones de la sociedad civil

3.1 Interlocutores sociales

En paralelo a la celebración de acuerdos de libre comercio en la región, será necesario que en adelante haya una representación estructurada de los interlocutores sociales de la región y que se creen al mismo tiempo estructuras no fragmentadas de representación a nivel nacional.

Los programas europeos de refuerzo de las capacidades⁽⁵⁾ tienen una importancia crucial, en particular para las organizaciones sindicales y patronales activas en las zonas periféricas. Es muy necesario contar con las mejores prácticas en materia de cooperación interregional, dado que, en la perspectiva de la adopción de un acuerdo único de libre comercio en 2006, los interlocutores sociales deberán recurrir a la cooperación para abordar los asuntos regionales.

En los países de los Balcanes Occidentales a menudo es una tarea ardua lograr la participación del sector público, por lo que es conveniente garantizar y fomentar el diálogo entre los sectores público y privado.

3.2 Otras organizaciones

En los países de la región, las organizaciones de la sociedad civil existentes pueden agruparse en cuatro categorías: a) organizaciones constituidas en la lucha contra los regímenes anteriores; b) organizaciones no gubernamentales que funcionan exclusivamente gracias a las ayudas y que se crearon con el fin de ejecutar programas de ayuda internacional al desarrollo; c) organizaciones muy especializadas que se ocupan generalmente de los grupos más vulnerables; d) organizaciones agrarias.

En un futuro inmediato, los aspectos principales que cabe regular son la viabilidad de estas organizaciones y la independencia de sus donantes. Las ONG del primer tipo, que en la mayoría de los casos disfrutaban de una experiencia más amplia y participan directamente en el debate político, han adquirido un amplio reconocimiento, aun cuando afrontan graves problemas a la hora de asegurar su viabilidad financiera. Las ONG del segundo tipo son mucho menos conocidas y mucho más numerosas; parece que se han creado con el fin de responder a los deseos expresados por el conjunto de los donantes. No hay ninguna duda de que sin la existencia de donantes la mayoría de ellas desaparecerá.

Es evidente que conviene aumentar las capacidades e intensificar la cooperación tanto entre las organizaciones de la sociedad civil como a nivel regional, pero lo más importante es superar el déficit producido por la disminución progresiva de los fondos internacionales y por el hecho de que las fuentes de financiación autóctonas aún no están disponibles. La pérdida de una gran parte del capital social creado gracias a la labor de la sociedad civil y la vuelta a la violencia constituyen un peligro real.

⁽⁵⁾ CARDS (Asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización): Reglamento (CE) del Consejo nº 2666/2000 de 5.12.2000.

4. Los problemas estructurales de la región y sus repercusiones en el desarrollo de la sociedad civil organizada

4.1 *La corrupción*

La corrupción constituye el mayor problema estructural de la región; sus causas son la ineficacia de la administración pública, la ausencia de un marco institucional y legislativo sólido y eficaz, la falta de independencia del poder judicial, las malas condiciones económicas, la pobreza y la falta de una verdadera intervención de las organizaciones de la sociedad civil.

4.2 *Violación de los derechos humanos, individuales y sociales*

Actualmente, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones internacionales, que no siempre se ven coronados por el éxito, la violación de los derechos individuales por parte de las autoridades es un problema que persiste. No obstante, el problema esencial es que, ante esa situación concreta, el poder judicial no parece ser consciente de la responsabilidad que le incumbe y no desempeña su papel.

Es un avance positivo que estos países se hayan integrado desde el principio en el marco institucional del Consejo de Europa. No obstante, en muchos casos falta la voluntad política de aplicar realmente este marco, y la irrupción en las negociaciones sociales de diferencias vinculadas a las minorías o a las religiones hace especialmente difícil que se cree un clima de acercamiento y conciliación.

4.3 *Gobernanza — Administración pública ineficaz*

La inestabilidad política y social resultante de los agudos conflictos políticos a nivel interno constituye una fuente fundamental de mala gobernanza en la región, que se refleja en las graves disfunciones de la administración pública y que facilita al mismo tiempo el engaño y la corrupción. Los esfuerzos realizados a nivel europeo o internacional con el fin de modernizar estas administraciones públicas hasta ahora no han dado muchos resultados.

4.4 *Falta de diálogo con la sociedad civil*

El diálogo social⁽⁶⁾ con las organizaciones de la sociedad civil requiere algo más que un marco jurídico; supone también un respeto mutuo entre las partes interesadas y un esfuerzo de comprensión para limar las diferencias, pero sobre todo requiere una cultura del compromiso para solucionar todo tipo de conflictos. En los Balcanes Occidentales no ha existido nunca un verdadero diálogo debido a los regímenes totalitarios y a las pseudoorganizaciones que estaban bajo el control estricto de estos regímenes. No hay duda alguna de que hará falta bastante tiempo para alcanzar la calidad y el grado de profundidad que se necesita en el diálogo social.

4.5 *Necesidad de organizaciones de la sociedad civil representativas y creíbles*

La plétora de organizaciones de la sociedad civil suscita interrogantes legítimos sobre la verdadera situación social en la región.

⁽⁶⁾ Conferencia sobre la consolidación del diálogo social en los Balcanes Occidentales, DG Empleo, 6 y 7 de octubre de 2005, Skopje.

Muchas de estas organizaciones se han creado a petición o a instancias de organizaciones internacionales que las financian y que, a menudo, aportan la protección social y la ayuda que debería proporcionar el Gobierno. Otras se han creado por iniciativa de organizaciones internacionales de la sociedad civil y de otras ONG que también influyen directamente en sus actividades. Por último, algunas son el resultado de iniciativas locales tras las cuales se ocultan intereses políticos, étnicos, religiosos o exclusivos de las minorías.

5. Observaciones del CESE sobre la situación social, política y económica de los Balcanes Occidentales y sobre la estrategia europea

5.1 Durante la crisis yugoslava y la guerra en la antigua Yugoslavia, la UE perdió gran parte de su credibilidad, tanto a nivel internacional como regional, debido a la falta de una intervención política definida.

5.2 En el marco del proceso de estabilización y asociación, la Comisión Europea debería definir una estrategia política más clara y reafirmar su presencia en la región. La Comisión debería también demostrar un compromiso más firme para mejorar la calidad de sus acciones, así como su imagen en la región.

5.3 Cabe señalar que en bastantes zonas de los Balcanes Occidentales, y sobre todo en Kosovo⁽⁷⁾, los conflictos étnicos han impedido que se consolide el sentimiento de seguridad y la paz, y que la Federación de Serbia y Montenegro no responde a las expectativas de creación de una Federación de Estados democrática⁽⁸⁾.

5.4 Por último, cabe señalar que Bosnia y Herzegovina y Kosovo son formaciones estatales (construcciones) que han sido impuestas por las organizaciones internacionales y que, por consiguiente, no está claro que vayan a mantenerse con el tiempo. Por ello, conviene encontrar de inmediato una solución de raíz a estos problemas políticos, adoptando medidas que garanticen la prosperidad económica, la protección de los derechos de las minorías y de las comunidades religiosas, así como el refuerzo de las estructuras democráticas, bajo los auspicios de las organizaciones internacionales. El inicio en 2005 de las negociaciones multilaterales sobre el futuro de Kosovo en el marco de las Naciones Unidas es la única esperanza de encontrar una solución a este problema explosivo.

5.5 El CESE considera que la UE debe reforzar su presencia en la región por medio de políticas de información y comunicación firmes y prácticas, y que debe clarificar no sólo su política en la región, sino también el coste que entraña para estos países su adhesión a la UE⁽⁹⁾.

5.5.1 Los criterios de Copenhague son fundamentales y no negociables para los países de los Balcanes Occidentales que deseen adherirse a la UE. Cabe señalar, no obstante, que para hacer avanzar el proceso y garantizar el respeto de estos criterios, la UE deberá utilizar sus mecanismos e intervenir directamente no sólo en el nivel institucional de estos países, sino también en la aplicación del acervo comunitario.

⁽⁷⁾ Resolución del PE P6-TA (2005) 0131 sobre el «Estado de integración regional de los Balcanes Occidentales» — Resolución del PE sobre la situación de la integración regional en los Balcanes.

⁽⁸⁾ Presidencia austríaca 2006 — Ministro federal de Asuntos Exteriores — 23 de noviembre de 2005 — Política exterior europea.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE «La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes Occidentales»; Ponente: R. Confalonieri (DO C 80 de 30.3.2004, p. 158).

5.6 En este contexto, la mejor manera de desarrollar una estrategia europea integrada debe pasar por la sociedad civil y sus organizaciones. Más concretamente, la sociedad civil organizada brinda una ocasión única de garantizar que el proceso de transición a largo plazo se desarrolle con calma y que los programas de cooperación e intervención sean verdaderamente eficaces para sus beneficiarios finales.

5.7 Gracias a la información de que dispone el CESE y al conocimiento que ha adquirido sobre la región, en particular después de la constitución del Grupo de contacto «Balcanes Occidentales», el CESE formula las siguientes observaciones:

5.7.1 Los problemas raciales y étnicos pueden generar en cualquier momento graves hostilidades en los Balcanes Occidentales porque las tensiones son disimuladas y latentes, y corren el riesgo de estallar abruptamente.

5.7.2 La sociedad civil⁽¹⁰⁾ ha comenzado tímidamente a desempeñar su papel, pero se apoya, en general, en financiaciones extranjeras, y en determinados casos carece de conocimientos técnicos y de credibilidad.

5.7.3 La aceptación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE es una condición previa fundamental que deben aceptar todos los países de la región en caso de que quieran adherirse a la UE.

5.7.4 Los países de los Balcanes Occidentales necesitan una ayuda constante, directa y sustancial, tanto en términos económicos como en conocimientos técnicos, para reforzar sus instituciones recién creadas y para adquirir la sensibilidad democrática requerida. La aportación de esta ayuda deberá estar mejor coordinada y, en lo que respecta a la UE, deberá establecerse una cooperación más estrecha entre la Agencia Europea para la Reconstrucción y las delegaciones de la UE en la región.

5.7.5 Como condición previa fundamental para la normalización de la vida económica y social en los países de los Balcanes Occidentales es necesario reforzar el diálogo plural y multilateral y crear un marco legislativo democrático que permita el funcionamiento de la sociedad civil.

En concreto, para reforzar el diálogo social es necesario:

- a) Reconocer el papel de los interlocutores sociales
- b) Reconocer el papel de la autonomía de los interlocutores sociales
- c) Respetar el derecho de las organizaciones representativas a estar bien informadas, ser consultadas y expresar su opinión sobre todas las cuestiones económicas y sociales.

5.7.6 También es necesario luchar contra la corrupción adoptando normas estrictas y, en la medida de lo posible, simples, y aplicarlas de manera rigurosa con la ayuda de las nuevas tecnologías.

5.7.7 Por último, hay que financiar a las organizaciones de la sociedad civil, dado que la financiación es el principal

obstáculo para su desarrollo y, en particular, para el desarrollo del diálogo.

5.7.8 El poder judicial debe afirmarse como pilar de la sociedad. Por esta razón conviene darle un respaldo y refuerzo particulares para que desempeñe su papel institucional de acuerdo con los modelos europeos.

5.7.9 La cooperación económica entre los Estados de la región es la clave de un proceso de transición global e integrado hacia la adopción del acervo comunitario. Esta cooperación también contribuirá en gran medida a reducir las tensiones y a crear nuevas oportunidades de desarrollo y prosperidad.

5.7.10 El diálogo intercultural, interreligioso e interracial deberá favorecer la creación de canales de aproximación y comunicación entre los países de los Balcanes Occidentales. En este ámbito, los dirigentes religiosos de la región están llamados a desempeñar un papel primordial eliminando las tensiones y apoyando los esfuerzos para reforzar el diálogo.

5.7.11 El CESE considera que el desarrollo económico de la región -que pasa por el apoyo de las inversiones extranjeras directas y por las privatizaciones necesarias para transferir capitales y conocimientos técnicos- contribuirá a reducir el peso del sector público y constituirá el inicio de una serie de cambios positivos para todos los problemas económicos y sociales pendientes. Para alcanzar este objetivo, además de contar con un marco institucional, el sector bancario debe funcionar de manera creíble, respetando las normas reconocidas y revalidadas a nivel internacional, para luchar contra la corrupción en todas sus formas (blanqueo de dinero, comercio ilícito, etc.).

El Banco Central Europeo y el BEI deben desempeñar un papel específico de coordinación en la región.

5.7.12 Las organizaciones internacionales (FMI, Banco Mundial, OIT, Naciones Unidas, etc.) se comprometen a cooperar más estrechamente con las organizaciones representativas de la sociedad civil para reforzar su papel en las sociedades que pueblan la región de los Balcanes Occidentales.

5.7.13 El CESE constata que la coordinación entre las distintas instancias de la UE en la región ha ido mejorando paulatinamente. La Agencia Europea para la Reconstrucción (AER) gestiona programas que representan cientos de millones de euros: algunos presuponen o promueven un desarrollo de los recursos humanos o, más concretamente, la formación de la mano de obra; también cabe mencionar el trabajo de la FEF (Fundación Europea de Formación) y del CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) que, gracias a la excelente cooperación que mantiene con la FEF y gracias a su proximidad geográfica con los países de la zona, podría poner a disposición de los países de la zona su vasta experiencia y conocimientos técnicos. Además de la labor de los órganos comunitarios, también debería destacarse el papel del «Pacto de estabilidad», aun cuando su futuro siga siendo impreciso, lo que puede debilitar su impacto en la región.

⁽¹⁰⁾ Resolución del PE, P6-TA (2005) 131.

6. Propuestas y recomendaciones del CESE

6.1 El papel y las responsabilidades del CESE

En el proceso hacia la adopción del acervo comunitario, es indispensable reconsiderar la labor que es preciso realizar planteando un nuevo enfoque proactivo –con la noción de sociedad civil– de la realidad económica, social y cultural de los Balcanes Occidentales hoy en día. En primer lugar, es necesario evaluar la experiencia adquirida a través de los comités consultivos mixtos (CCM) durante la gran ampliación, y asociar en mayor medida a la sociedad civil organizada en todas las etapas de elaboración y desarrollo de las políticas. Asimismo, conviene establecer una relación más sistemática y netamente institucional entre la sociedad civil organizada de toda procedencia y las actividades políticas de la UE y los gobiernos de los Balcanes Occidentales. Por último, se requieren acciones integradas para cada región y cada objetivo.

6.1.1 Provisto de sólidos conocimientos técnicos⁽¹⁾ y de recursos humanos notables adquiridos en las negociaciones de adhesión a la UE de los diez nuevos Estados miembros a través de los comités consultivos mixtos, así como los CCM aún operativos con Bulgaria, Rumanía y Turquía, el CESE se considera plenamente capaz de desempeñar un papel más activo en la formulación de estas políticas, en coordinación y cooperación con el Comité de las Regiones, y gracias a su participación en las iniciativas conjuntas en la región.

6.1.2 Desde la creación del Grupo de contacto «Balcanes Occidentales» y desde que sus miembros visitaran la región, el CESE dispone de amplia información y ha entablado contactos que le permiten concretar los objetivos de la Agenda de Salónica en lo que respecta a los principales aspectos económicos, sociales y culturales que requieren una integración más activa y rápida de los planes y puntos de vista europeos en los países de los Balcanes Occidentales.

6.1.3 En este contexto, el CESE concede gran importancia a su iniciativa de organizar en 2006, en su sede, un Foro de las organizaciones de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales, a través del cual podrá poner en contacto directo a todas las grandes organizaciones de la sociedad civil de los Balcanes

Occidentales con el CESE y, más en general, con las instituciones europeas. El CESE pide a la Comisión que apoye esta iniciativa con todos los medios de que dispone, impulsando también las iniciativas que ha emprendido para reforzar las organizaciones representativas de la sociedad civil a nivel nacional y regional, y que tenga debidamente en cuenta los resultados del Foro.

6.1.3.1 En caso de que se solicite su contribución, el CESE está dispuesto a ofrecer sus servicios para poner en contacto a las organizaciones de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales con sus organizaciones homólogas en Europa, con el fin de fomentar una transferencia de conocimientos técnicos y lograr que su actuación en los países de los Balcanes Occidentales sea más productiva.

6.1.3.2 Al mismo tiempo, el CESE manifiesta un interés particular por las organizaciones de la sociedad civil que afrontan problemas de financiación y que no están en condiciones de sufragar los costes de funcionamiento con sus recursos propios. Por ello aboga por el refuerzo de estas organizaciones en el marco del Pacto de estabilidad.

6.1.3.3 El CESE se interesa también por los problemas que afrontan las comunidades agrícolas de los países de los Balcanes Occidentales. Así pues, pide a la Comisión que examine atentamente estos problemas y facilite los conocimientos y la especialización necesarios para modernizar el sector primario.

6.1.3.4 En opinión del CESE, la promoción de las reformas económicas y del desarrollo económico de la región constituye un factor crucial para la resolución de los problemas estructurales. El apoyo prestado a las PYME⁽¹²⁾ y a las explotaciones agrícolas por las organizaciones representativas de la sociedad civil es una condición imprescindible para la prosperidad económica de la región y debe lograrse empleando las mejores prácticas ya aplicadas en los Estados miembros de la UE. El CESE dispone de los conocimientos técnicos y los recursos humanos necesarios para apoyar estos esfuerzos.

6.1.3.5 En este sentido, el CESE podría participar en reuniones de información nacionales y locales con la sociedad civil, en cooperación con la Comisión Europea.

6.1.3.6 El CESE podría ayudar a difundir información sobre las actividades de las organizaciones internacionales que actúan en la región y que pueden ser relevantes para las organizaciones de la sociedad civil. Además, en el marco de la Declaración conjunta del Director General de la OIT y de la presidencia del CESE, podría desarrollar actividades comunes con la OIT en la zona, destinadas en particular a reforzar el diálogo social.

⁽¹⁾ Hasta ahora, el CESE ha elaborado los documentos siguientes sobre los Balcanes Occidentales: 1) Documento informativo sobre «Las relaciones entre la UE y algunos países del sudeste de Europa», aprobado el 23.7.1998 – Ponente: Sr. Sklavounos (CES 1025/98 fin); 2) Dictamen de iniciativa sobre el «Desarrollo de los recursos humanos en los Balcanes Occidentales» — Ponente: Sr. Sklavounos (DO C 193 de 10.7.2001, p. 99); 3) Plan de acción para promover la cultura y el ejercicio del diálogo social y la participación de la sociedad civil y la creación de redes adecuadas en el Sudeste europeo, en cooperación con la Fundación Europea para la Formación (FEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT); 4) Dictamen de iniciativa sobre el tema: «Hacia una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada en el sudeste de Europa — Experiencias del pasado y futuros desafíos» — Ponente: Sr. Wilkinson (DO C 208 de 3.9.2003, p. 82); 5) Dictamen exploratorio «La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes Occidentales» — Ponente: Sr. Confalonieri (DO C 80 de 30.3.2004, p. 158); 6) Dictamen del CESE «Una Europa más amplia – Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa» — Ponente: Sr. Alleweldt (DO C 80 de 30.3.2004, p. 148).

⁽¹²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Los Balcanes Occidentales y la integración europea, COM (2003) 285 final — 21.5.2003.

6.1.3.7 La Comisión Europea y el CESE deben planificar, poner en marcha y apoyar análisis sistemáticos sobre la situación social en los Balcanes Occidentales y sobre los progresos de la sociedad civil, que deberán tratar fundamentalmente de la relación entre «iniciativas/inversiones-resultados». Para ello, pueden utilizarse «indicadores de rendimiento» (o crearse en caso de que no existan) para las inversiones «duras» y «blandas», a fin de definir las posibles debilidades y lagunas en las políticas y acciones que la UE ha llevado a cabo hasta ahora y efectuar las mejoras o modificaciones necesarias (por ejemplo, clasificar las distintas organizaciones de la sociedad civil según determinados criterios fundamentales, como su razón de ser, sus objetivos, su estatuto, su cobertura geográfica, su modo de funcionamiento y control, sus fuentes y nivel de financiación, etc.).

6.2 El CESE está dispuesto a crear comités consultivos mixtos con todos los países de la región en cuanto lo permitan las condiciones.

6.3 Sobre la base de su experiencia en la materia y de los conocimientos adquiridos gracias a sus contactos con las organizaciones de la sociedad civil de los países de los Balcanes Occidentales, el CESE formula las siguientes recomendaciones:

6.3.1 *Recomendaciones a los poderes políticos nacionales y regionales de los países de los Balcanes Occidentales:*

6.3.1.1 El CESE recomienda a los países de los Balcanes Occidentales que redoblen sus esfuerzos para incorporar el acervo comunitario, en particular en lo que se refiere a la protección de los derechos individuales, sociales y colectivos, por medio de planes nacionales provisionales de desarrollo similares al elaborado por Turquía, con el objetivo de prepararse para absorber la ayuda futura de la UE.

6.3.1.2 El CESE pide a los gobiernos de estos países que intensifiquen los esfuerzos en pro de la democratización y que apoyen la cohesión social reforzando el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

6.3.1.3 El CESE pide a todas las partes interesadas que respeten muy especialmente a las minorías nacionales y religiosas garantizando sus derechos individuales, religiosos y políticos y protegiendo los monumentos religiosos y culturales.

6.3.1.4 El CESE expresa su satisfacción por los progresos realizados para culminar los acuerdos de estabilización y asociación en todos los países.

6.3.2 *Recomendaciones a las instituciones políticas de la Unión*

6.3.2.1 El CESE considera que, debido a la falta de conocimientos técnicos y de marco normativo, los problemas antes mencionados en materia de igualdad entre hombres y mujeres, protección del medio ambiente, de los consumidores y de las minorías son especialmente graves en la región, por lo que pide a la Comisión que ayude a los países de los Balcanes Occidentales a avanzar a mayor velocidad en la necesaria modernización.

6.3.2.2 En la perspectiva de la adopción de medidas destinadas a reforzar los vínculos de la UE con los países de la región y tras la firma de sendos acuerdos de estabilización y asociación con la Antigua República Yugoslava de Macedonia y con Croacia, el CESE pide a la Comisión que redoble sus esfuerzos para culminar también los procesos con los demás países de la región. Pide, asimismo, a la Comisión que demuestre una voluntad política más firme y una coordinación mejor a la hora de fomentar todas las cuestiones incluidas en la Agenda de Salónica ⁽¹³⁾.

6.3.2.3 Con respecto a la Agenda de Salónica en particular, el CESE señala que se trata de un texto importante sobre la cooperación, pero que requerirá una actualización constante.

6.3.2.4 El CESE considera que la educación es el principal ámbito en el que la UE debería prestar apoyo a las sociedades de los Balcanes Occidentales. La mejora de la educación y la reducción del analfabetismo pueden contribuir considerablemente a paliar las grandes diferencias que existen entre etnias, religiones o minorías y, en conjunción con la prosperidad económica y la consolidación de las instituciones democráticas, pueden lograr que los pueblos de los Balcanes Occidentales adquieran un mejor nivel de gobernanza. La Comisión puede desempeñar un papel especialmente importante en el ámbito de la educación y la cultura, en particular, desarrollando programas de apoyo que incluyan el intercambio de científicos y la formación de nuevos científicos.

6.3.2.5 En este contexto, cabe hacer especial hincapié en el vacío geopolítico, económico y social que tiende a crearse en el ángulo de visión de la UE debido al hecho de que los países de los Balcanes Occidentales están ausentes de sus estructuras.

6.3.2.6 Por lo tanto, el CESE recomienda integrar plenamente a los Balcanes Occidentales en la estrategia de desarrollo de la UE, reforzando el proceso de estabilización y asociación y adoptando medidas suplementarias si es necesario, dadas las especiales dificultades por las que atraviesa la región.

6.3.2.7 El CESE recomienda también una mejor coordinación entre las instituciones políticas de la Unión y entre sus órganos consultivos (CESE y Comité de las Regiones), con el objetivo de crear las condiciones que permitan mejorar el desarrollo de este programa.

6.3.2.8 El CESE considera que la decisión relativa al estatuto definitivo de Kosovo es de una importancia primordial para la seguridad, la paz y la estabilidad en la región. El CESE invita, por lo tanto, al Consejo, a la Comisión y al Parlamento Europeo a que contribuyan, dentro de sus competencias, a la labor de las Naciones Unidas y del enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas.

6.3.2.9 La UE debe conferir un estatuto particular (concesión de visados de entrada) a los representantes de la sociedad civil organizada, así como a los representantes de organizaciones representativas, mostrando, en general, flexibilidad en la materia ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Agenda de Salónica para los Balcanes Occidentales: Resumen de las conclusiones de los sucesivos Consejos de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 16 de junio de 2003.

⁽¹⁴⁾ Resolución del Parlamento Europeo P6-TA (2005) 0131.

6.3.2.10 La UE debe proceder a una evaluación de las organizaciones de interlocutores sociales en cuanto a su estatuto, objetivos, organización y funcionamiento, ámbito de actividad (sector público o privado), grado de representatividad (con relación al conjunto de las empresas y trabajadores o en un sector determinado), etc., a fin de poder contar con unas organizaciones dignas de confianza para su cooperación con la UE. Podrían proporcionarse más análisis de este tipo si la UE se encargara de recabar y publicar los datos necesarios para estos análisis (transparencia) como condición previa para la concesión de ayudas por su parte a los interlocutores públicos y privados, así como a las organizaciones representativas de la sociedad civil.

Esta labor podría realizarse a nivel interno, es decir, a cargo de los órganos institucionales de la UE (Comisión, CESE, etc.) o, si fuese necesario, podría encargarse parcial o totalmente a un agente externo.

6.3.3 *Recomendaciones a los Estados miembros de la UE vecinos de los países de los Balcanes Occidentales, así como a las organizaciones europeas de la sociedad civil*

6.3.3.1 El CESE recomienda a los Estados miembros de la UE (como Italia, Hungría, Eslovenia y Grecia) que lleven a cabo acciones de refuerzo de la sociedad civil, particularmente en materia de estrategia, aprovechamiento de los recursos humanos, administración y europeización de las estructuras institucionales y legislativas.

6.3.3.2 Al mismo tiempo, el CESE recomienda sensibilizar y movilizar aún más a las organizaciones europeas de interlocutores sociales y, más en general, también a las organizaciones europeas de la sociedad civil organizada, para promover la integración de las organizaciones equivalentes de los Balcanes Occidentales en las estructuras y métodos de funcionamiento europeos.

6.3.3.3 Hay que tener en cuenta que tanto las acciones de los Estados miembros que rodean los Balcanes Occidentales como las de las organizaciones europeas de la sociedad civil deberán integrarse en el programa a medio o largo plazo antes mencionado en materia de desarrollo económico, social y político.

6.4 Financiación

6.4.1 La UE dispone de un conjunto de instrumentos financieros destinados a reforzar la sociedad civil en los Balcanes Occidentales. Al mismo tiempo, otras organizaciones internacionales u otros países proporcionan ayudas al desarrollo a bastantes organizaciones de la sociedad civil en la región. Aunque esta ayuda se pueda considerar en general positiva, hay una serie de riesgos que están vinculados esencialmente a la manera en que se concede la ayuda a estos países. A continuación se exponen los problemas más graves que se observaron en la realización de las labores internacionales de ayuda al desarrollo en los países de los Balcanes Occidentales.

6.4.1.1 En términos económicos, la ayuda internacional a los Balcanes Occidentales puede ser relativamente grande, pero la mayor parte del tiempo corresponde a prioridades de los donantes que no tienen en cuenta las necesidades reales a nivel

local. En la mayoría de los casos (cuando afecta a la sociedad civil), la ayuda internacional al desarrollo no llega a tener en cuenta los intereses de las partes interesadas (*stakeholders*) a nivel local, y convierte los esfuerzos realizados para llevar a cabo las transformaciones institucionales en iniciativas aisladas, sin ninguna relación con las estructuras de poder o con la organización social imperantes ni con los intereses o las tradiciones de los países beneficiarios de la ayuda. En muchos casos, el conjunto de las actividades se confía a ONG de los países beneficiarios de la ayuda; estas ONG dependen completamente de los programas de ayuda internacional y presentan propuestas de actividades que corresponden a las prioridades de los donantes y no a las necesidades de los beneficiarios de la ayuda.

6.4.1.2 La productividad de los programas de ayuda internacional al desarrollo en los Balcanes Occidentales se ve considerablemente reducida por la falta de coordinación entre los distintos donantes y el lapso de tiempo sumamente breve de los programas que a menudo financian actividades aisladas. En muchos casos se han abandonado actividades que habían comenzado a dar resultados concretos porque los donantes modificaron repentinamente sus prioridades de financiación y porque habían previsto plazos de tiempo mucho más cortos de los realmente necesarios en los países de los Balcanes Occidentales. Los servicios financieros de la UE y de otras organizaciones internacionales deben comprender que los cambios frecuentes en las prioridades de financiación van en contra de la eficacia. Los programas de formación y refuerzo de las capacidades (*capacity building*) entran, por lo general, en esta categoría. El apoyo concedido a las instancias institucionales es fragmentario y, a menudo, se demuestra en algún congreso o seminario, pero no se traduce en una verdadera ayuda técnica.

6.4.1.3 Muchas ONG realizan actividades sociales para poder garantizarse unos ingresos, lo que ha reducido considerablemente la capacidad de estas ONG para crear verdaderos vínculos con la sociedad y responder a sus objetivos estatutarios. Muchas confunden su papel pensando que consiste en gestionar programas de ayuda técnica y aplican criterios económicos propios del sector privado para obtener una financiación más cuantiosa.

6.4.2 Con respecto a la financiación de actividades similares, y en vista de la necesidad de solucionar los problemas mencionados para proporcionar una ayuda más sustancial a la sociedad civil organizada, el CESE formula las siguientes propuestas:

6.4.2.1 Los programas de ayuda al desarrollo de la UE que ya están en marcha, así como los que están en proceso de elaboración para el periodo 2007-2013, deben concentrarse en los ámbitos de la gobernanza democrática, la administración financiera y la gestión medioambiental.

6.4.2.2 Los gobiernos de los países de los Balcanes Occidentales deben desarrollar programas operativos claros destinados a reforzar la sociedad civil. Estos programas deben ser concertados con la Comisión Europea. Por esta razón, el CESE propone entablar una comunicación regular entre la Comisión, el CESE y los gobiernos locales para desarrollar este tipo de programas.

6.4.2.3 Es necesario crear un mecanismo sólido que permita seguir la eficacia de los programas de ayuda al desarrollo en el ámbito de la sociedad civil. El CESE podría desempeñar un papel importante en este mecanismo.

6.4.2.4 Es conveniente adaptar la elaboración de los programas de ayuda al desarrollo a las necesidades reales de la sociedad civil. La ayuda al desarrollo encaminada a crear nuevas instituciones de la sociedad civil puede beneficiarse en gran medida de la asistencia técnica del CESE.

6.4.2.5 Tras la conclusión del Foro de los Balcanes Occidentales organizado por el CESE, se propone crear un Grupo de trabajo permanente, de carácter técnico, entre el Grupo de contacto del CESE y los representantes de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales. Este grupo aportará a las organizaciones de la sociedad civil la ayuda necesaria para la elaboración de una agenda estratégica y operativa y permitirá la transferencia de buenas prácticas y conocimientos técnicos entre los

miembros de la UE y los países de los Balcanes Occidentales con vistas a reforzar la sociedad civil.

6.4.2.6 En las perspectivas financieras de la UE para el período 2007-2013, el objetivo de la «cooperación territorial» debe tener en cuenta los medios financieros que se destinarán a la ayuda a terceros países. Conviene simplificar los mecanismos financieros para terceros países –claro está, sin por ello sacrificar la transparencia existente–, y respaldarlos con programas de vecindad. Debe utilizarse y difundirse la experiencia de programas como CADSES.

6.4.2.7 En la elaboración de programas de ayuda al desarrollo de la sociedad civil, la UE debe tener en cuenta también los programas de desarrollo de otras organizaciones internacionales. Convendría profundizar y ampliar a nivel operativo la cooperación con los programas y los servicios especializados de las Naciones Unidas.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Campaña de la UE para la conservación de la biodiversidad: posición y contribución de la sociedad civil»

(2006/C 195/24)

Mediante carta de fecha 13 de septiembre de 2005, la Presidencia austríaca del Consejo Europeo pidió al Comité Económico y Social Europeo que elaborara, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un Dictamen exploratorio sobre «Campaña de la UE para la conservación de la biodiversidad: posición y contribución de la sociedad civil»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de abril de 2006 (ponente: Sr. RIBBE).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 18 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, ningún voto en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 La biodiversidad es la base y la garantía para la existencia de vida en nuestro planeta. Incluso desde el punto de vista de sus propios intereses económicos, el ser humano debería esforzarse por conservar la estabilidad de los ecosistemas. Además, nuestra responsabilidad ante la creación nos exige que conservemos la biodiversidad. La protección de la biodiversidad no es ningún «lujo» que uno pueda permitirse o al que pueda renunciar.

1.2 El ser humano es el principal usuario de la biodiversidad, pero, por otro lado, también es actualmente la causa principal de su pérdida.

1.3 El CESE estima que la biodiversidad en Europa sigue estando muy amenazada. Las medidas adoptadas hasta ahora

por la UE no son por el momento suficientes para frenar la tendencia negativa de las últimas décadas.

1.4 El CESE acoge con satisfacción que tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembros, en su condición de miembros del Convenio para la conservación de la biodiversidad, no sólo se hayan comprometido a frenar la tendencia negativa, sino también a invertirla.

1.5 No obstante, el CESE lamenta los enormes abismos que se abren entre lo exigible y la realidad: el sector público no ha protegido hasta el momento la biodiversidad de la manera que cabía esperar. Aunque debe desempeñar una función ejemplar en la protección de la biodiversidad, frecuentemente son sus decisiones de planificación y sus programas de fomento los que contribuyen a seguir poniendo en peligro la biodiversidad. A esto hay que añadir que en las Perspectivas Financieras 2007-2013 se recortan los recursos precisamente en aquellos ámbitos políticos de la UE que son particularmente importantes para la protección de la biodiversidad.

1.6 La pérdida de la biodiversidad es un proceso lento que se está desarrollando desde hace muchos años. Puesto que cada vez menos personas tienen una relación directa con la naturaleza, su impacto directo y la reacción política frente a ese impacto son relativamente escasos. No obstante, esto no debería tranquilizar a los políticos, sino que más bien debería incitarles a elaborar estrategias adecuadas para contrarrestar esta evolución.

1.7 De la misma manera que es preciso informar mejor a la sociedad civil sobre las causas y el sentido de la conservación de la biodiversidad, será preciso adoptar medidas de formación y aprendizaje de los funcionarios y trabajadores locales, regionales y nacionales del sector público, puesto que muchos ni siquiera saben de qué se trata y con frecuencia no están motivados.

1.8 El CESE considera conveniente que la Presidencia de la UE lleve a cabo una campaña sobre la conservación de la biodiversidad, de manera que la sociedad civil pueda aportar su contribución práctica y, sobre todo, concienciarse. No obstante, una campaña de esta clase no podrá compensar los déficit que la propia UE ha identificado. Tampoco debe conducir bajo ningún concepto a dar la impresión de que los problemas son consecuencia exclusiva o principal de un escaso compromiso de la sociedad civil.

1.9 Se necesitan ejemplos prácticos y proyectos experimentales más positivos. Es preciso que se adopten más medidas de concienciación sobre el valor sensible y el valor útil de los paisajes y de la biodiversidad en general, como también son necesarios ejemplos procedentes de la opinión pública. En definitiva se trata de la conservación de los medios de subsistencia del ser humano.

2. Principales aspectos y antecedentes del dictamen

2.1 Mediante carta de 13 de septiembre de 2005, la entonces futura Presidencia austríaca pidió al CESE que elaborara un Dictamen exploratorio sobre el tema «Campaña de la UE para la conservación de la biodiversidad: posición y contribución de la sociedad civil». En la carta se señalaba que tal dictamen podría ser un apoyo –tanto políticamente como desde el punto de vista del fondo– para el Consejo y la Comisión en el objetivo de poner freno al declive de la diversidad biológica antes de 2010 ⁽¹⁾.

2.2 En la carta mencionada se propone que el CESE examine los siguientes aspectos:

- las causas de la pérdida de la biodiversidad;
- la suficiencia de las medidas adoptadas hasta el momento por el Consejo y la Comisión para lograr el objetivo mencionado;
- la coherencia entre las distintas políticas comunitarias;
- las nuevas iniciativas que deberían adoptar la Comisión y los Estados miembros;
- las repercusiones que tendrán tales iniciativas en el marco de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, y
- la contribución que podrá aportar la sociedad civil.

2.3 Es probable que la petición de la Presidencia austríaca se base en el hecho, mencionado en la carta, según el cual *la información disponible de los distintos organismos e institutos de investigación como Eurostat muestra que, a pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento, la biodiversidad sigue disminuyendo en Europa y*

en el mundo entero, y que, además, de momento no se prevé una inversión de esta tendencia. También la Comisión piensa, en sus comunicaciones sobre el proceso de revisión de la Estrategia comunitaria de Desarrollo Sostenible, que la tendencia seguirá siendo negativa en este ámbito.

2.4 El CESE expresa a la Presidencia su agradecimiento por haber elegido a esta institución para someterle este importante asunto. En lo que sigue, el Comité examinará por separado cada uno de estos aspectos, responderá a ellos y examinará ideas para una «campaña».

3. Observaciones generales

3.1 La biodiversidad es la base de la vida en nuestro planeta. Sin biodiversidad, los seres humanos no tendrían ninguna posibilidad de sobrevivir: las plantas que transforman la luz solar en biomasa son el fundamento de los flujos de energía y materias en nuestro planeta, en los que el ser humano participa cotidianamente, por ejemplo, cuando respira, se alimenta o actúa. Incluso sin esas especies que finalmente aprovechan y transforman los residuos «producidos» por el hombre, el ser humano no podría vivir y funcionar.

3.2 Por consiguiente, la biodiversidad no es algo que la sociedad pueda «permitirse» cuando lo considere importante, y a lo que pueda renunciar cuando parezca necesario establecer otras prioridades. La biodiversidad es indispensable.

3.3 En la «Revisión de la política medioambiental 2003» ⁽²⁾, la Comisión explica qué es la diversidad biológica (biodiversidad). «*La biodiversidad refleja la complejidad, el equilibrio y el estado de los diferentes ecosistemas. La biodiversidad no sólo realiza funciones fundamentales para el sustento de la vida, también constituye la base de importantes actividades económicas, recreativas y culturales.*»

3.4 Biodiversidad significa específicamente «diversidad de vida»; el concepto, no obstante, puede utilizarse en diversos ámbitos. Puede designar tanto la diversidad genética de una población como el grado de riqueza biológica en un hábitat determinado.

3.5 Debido a su inteligencia, el ser humano es el principal beneficiario de la biodiversidad: ninguna otra especie viviente utiliza o aprovecha tantas otras especies como el ser humano. Pero el ser humano también es actualmente la principal causa de su destrucción. La distinción de las especies establecida por el ser humano según sean «útiles» o «perjudiciales» se basa en una teoría puramente económica y antropocéntrica. La naturaleza no hace tales distinciones. La naturaleza está formada por equilibrios que se autorregulan continuamente. La biodiversidad es uno de los indicadores más importantes de la sostenibilidad.

3.6 Los equilibrios sobre los que se pierde el control constituyen un problema para aquellos que quieren preservar relaciones estables. El ser humano interviene con sus múltiples actividades básicamente económicas en el equilibrio ecológico y lo influye. Así lo ha hecho desde hace siglos, en el pasado frecuentemente –por ejemplo, mediante modalidades de explotación extensiva del suelo–, incluso con el resultado de que surgían nuevos sistemas que a su vez presentaban una gran estabilidad. No obstante, la influencia humana en la biodiversidad ha adquirido actualmente una intensidad sin precedentes. El gran número de posibilidades que el ser humano se ha creado ya no modificará sólo ligeramente la biodiversidad, sino que en muchos casos la destruirá.

⁽¹⁾ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.

⁽²⁾ COM(2003) 745/2 final.

La situación actual y las causas de la pérdida de la biodiversidad

3.7 La Presidencia describió de manera clara y rotunda la situación actual en el ámbito de la conservación de la biodiversidad en su carta al CESE (véase el punto 2.3). Su análisis coincide, entre otros, con el informe sobre la evaluación de la biodiversidad mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), según el cual la diversidad biológica del planeta está disminuyendo a un ritmo más rápido que en cualquier época pasada.

3.8 La UE ya señaló en su estrategia de la biodiversidad de 1998 ⁽³⁾ que la situación en Europa era muy preocupante. «*La rica biodiversidad de la Unión Europea ha sido lentamente modificada a lo largo de los siglos por la actividad humana, cuya influencia se ha intensificado drásticamente en las últimas décadas. La evaluación del PNUMA confirma que, en algunos países europeos, hasta el 24 % de las especies de algunos grupos, como mariposas, aves y mamíferos, se ha extinguido a nivel nacional.*»

3.9 En la Estrategia de Gotemburgo de 2001 ⁽⁴⁾ (Estrategia de Desarrollo Sostenible) se señala que «*[l]a pérdida de biodiversidad en Europa se ha acelerado de forma drástica en las últimas décadas.*» El CESE señala que la tasa de extinción de especies es actualmente entre cien y mil veces superior a la tasa natural de extinción: un estudio reciente de la Universidad de Utrecht adopta incluso el supuesto de un factor comprendido entre 1 000 y 10 000.

3.10 Las causas del declive de la biodiversidad son múltiples. Cabe observar en líneas generales que la destrucción o, en su caso, modificación material de los hábitats de fauna y flora conduce a una pérdida de la biodiversidad. Las causas fundamentales residen en la fragmentación de los hábitats naturales provocada por las infraestructuras y la urbanización, en el aporte de nutrientes, la edificación excesiva, el turismo de masas, la contaminación del aire y del agua, etc.

3.11 La agricultura en Europa desempeña un papel particular, casi un doble papel, que históricamente, con sus modalidades de explotación inicialmente extensivas y muy diversificadas, contribuyó a un aumento de la biodiversidad. Sin embargo, muchas de estas modalidades de explotación extensiva dejaron de ser rentables hace tiempo y han sido sustituidas por explotaciones más intensivas que influyen más los procesos naturales. Esta evolución ha repercutido por partida doble en la biodiversidad: por un lado, la agricultura intensiva contribuye seriamente a la pérdida de la biodiversidad y, por otro, el abandono de la explotación y el barbecho duradero o, en su caso, reaprovechamiento de superficies cultivadas hasta la fecha de manera extensiva o natural conducen a la pérdida de valiosos biotopos. Por lo tanto, la agricultura puede ser, en función de las prácticas adoptadas, beneficiosa o perjudicial para la biodiversidad.

3.12 Entre las principales causas cabe citar también las plantas leñosas perennes, el desplazamiento del equilibrio de la competencia (causado, por ejemplo, por los aportes de nutrientes), la repoblación forestal, la introducción de especies foráneas y la pesca excesiva.

3.12.1 Causas nuevas que hasta ahora apenas habían tenido relevancia pueden agravar considerablemente la situación en el futuro. La Agencia Europea de Medio Ambiente señala en su último informe ⁽⁵⁾ que los cambios climáticos previstos pueden convertirse en una amenaza extrema, e incluso dominante en el futuro, que conducirá a una modificación irreversible de la biodiversidad.

3.12.2 La aplicación de la «ingeniería genética verde» podría ser un nuevo riesgo potencial para la biodiversidad en Europa. El cultivo con fines comerciales de plantas modificadas genéticamente podría tener, a juicio de muchos investigadores, importantes efectos en las zonas de cultivo circundantes y, por consiguiente, en mariposas y abejas. Éste es el resultado de un estudio que, por encargo del Gobierno británico, se llevó a cabo durante tres años y en el que colaboraron más de 150 investigadores ⁽⁶⁾. El CESE pide a la Comisión que fomente sistemáticamente las actividades de investigación en este ámbito.

3.13 Las posibles consecuencias de esta pérdida de la biodiversidad se pueden ilustrar con un ejemplo concreto. En efecto, en el caso de los insectos polinizadores se puede comprobar un claro retroceso de la especie, que según la FAO declina al nivel mundial. Los sistemas de inseminación de las fanerógamas se han seguido desarrollando, adaptándose simultáneamente a la evolución de los insectos polinizadores, que a su vez han desarrollado mecanismos eficaces para recolectar el néctar y el polen y, así, contribuir a una mejor producción y diseminación de las semillas de las plantas polinizadas. La polinización cruzada por los insectos aumenta la diversidad genética y contribuye a aumentar la resistencia de las semillas y a mejorar la calidad de sus frutos. Entre el 70 y el 95 % de los insectos polinizadores pertenecen a la categoría de los himenópteros, categoría de la que también forma parte la abeja, utilizada por el ser humano. El declive comprobable de la población de los insectos polinizadores puede tener consecuencias devastadoras (incluso en términos económicos).

3.14 En el presente dictamen, el CESE, habida cuenta de la gran cantidad de estudios e investigaciones llevados a cabo para describir el drástico declive de la biodiversidad, no considera necesario seguir examinando las causas individuales o insistir nuevamente en estos aspectos. Todos los responsables políticos deberían estar al corriente de la situación. Existe suficiente información sobre la situación.

3.15 El CESE se congratula de que todas las instituciones comunitarias se sigan declarando a favor de la conservación de la biodiversidad. No obstante, a pesar de las muy distintas reivindicaciones y declaraciones políticas, a pesar de la firma del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, que han ratificado los 25 Estados miembros de la Unión Europea y la propia UE, y a pesar de la normativa comunitaria en materia de protección de la naturaleza, como la Directiva 79/409/CEE ⁽⁷⁾ sobre las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE ⁽⁸⁾ sobre los hábitats naturales y la fauna y la flora silvestres, la biodiversidad sigue retrocediendo.

⁽⁵⁾ «The European Environment – State and outlook 2005», EEA, noviembre de 2005.

⁽⁶⁾ Revista científica *Nature* de 22 de marzo de 2005.

⁽⁷⁾ DO L 103 de 25.4.79, p. 1.

⁽⁸⁾ DO L 206 de 22.7.92, p. 7.

⁽³⁾ Véase COM(1998) 42 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 264 final.

3.16 En la WSSD [Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible] de las Naciones Unidas celebrada en Johannesburgo, las partes se comprometieron a reducir de forma significativa el índice de pérdida de diversidad biológica para 2010. La UE ha llegado incluso más lejos comprometiéndose a detener la pérdida de diversidad biológica para 2010 ⁽⁹⁾.

3.17 La conservación de la biodiversidad, por consiguiente, es una tarea reconocida, tan oportuna como necesaria, aunque también sumamente compleja en la que tendrán que colaborar todos los niveles políticos (desde la UE hasta los entes locales) y la sociedad civil, asumiendo una función ejemplar frente a la sociedad.

El trasfondo social y político de la pérdida de biodiversidad

3.18 Una cuestión interesante que lamentablemente sólo se formula en raras ocasiones, pero cuya aclaración es indispensable, es la de preguntarse dónde radican las causas políticas de que durante decenios haya podido ocurrir tal desaparición de especies, a veces dramática, sin que se hayan adoptado y aplicado suficientes contramedidas políticas.

3.19 Las causas son diversas. Uno de los problemas de la pérdida de la biodiversidad reside sin duda en el hecho de que se trata de un proceso largo, lento y, por consiguiente, apenas perceptible (que puede ser perfectamente comparado con los cambios climáticos). No se puede hablar de una «medida» que haya hecho surgir el problema, ni de una «contramedida» que pudiera solucionarlo. La pérdida –comprobable– de la biodiversidad es la suma de millones de acciones y decisiones adoptadas durante los últimos años y decenios, aun cuando las repercusiones de cada una de esas decisiones pudiese parecer insignificante o simplemente marginal.

3.20 En esa medida sigue siendo, por un lado, sumamente difícil denunciar o rechazar determinadas decisiones utilizando como argumento la conservación de la biodiversidad, toda vez que los llamados «servicios de intervención» señalan que las intervenciones sobre la naturaleza en ciertos sitios se equilibran con medidas compensatorias o reparadoras en otros sitios (lo cual no suele ocurrir en la mayoría de los casos).

3.21 Es probable que otro de los motivos estribe en que en un período de tiempo relativamente corto la situación ha evolucionado de manera que cada vez son menos los seres humanos que están concienciados y tienen un conocimiento directo de la importancia de la biodiversidad y de la naturaleza, así como de su modificación. Nos encontramos ante una especie de distanciamiento de la naturaleza que empieza a manifestarse cuando cada vez son menos los seres humanos que son conscientes o reconocen el **valor útil** ⁽¹⁰⁾ y el **valor sensible** ⁽¹¹⁾ del patrimonio natural.

⁽⁹⁾ Véase el punto 31 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo.

⁽¹⁰⁾ El valor útil del paisaje, su valor económico, va mucho más allá de su significado como «área de producción» para la agricultura y la silvicultura. Son ejemplo de ello el turismo o las zonas recreativas. El turismo se basa en paisajes diversos biológicamente, caracterizados, por lo general, como «bellos».

⁽¹¹⁾ La naturaleza como «valor sensible» incluye dos conceptos: por una parte, el valor propio de la naturaleza, cuyo reconocimiento y defensa siguen siendo necesarios, algo que no se puede reducir a la nada por una explotación unilateral tecnológica y económica. Por otra parte, es necesario considerar el valor que tiene el paisaje para la regeneración física, e igualmente psíquica del ser humano, para su integración en el entorno vital natural.

3.22 Es probable que la mayoría de las personas (incluida la mayor parte de los políticos) no sea plenamente consciente de la importancia y relevancia que tiene la «protección de la biodiversidad» (incluida la responsabilidad ética y moral). Es cierto que «consumen» naturaleza, saborean su belleza y la disfrutan visualmente y la utilizan para su ocio, para el deporte y para las vacaciones. Y, no obstante, apenas tienen idea del papel que desempeñan los elementos bióticos en la naturaleza, la interacción de las distintas especies animales y vegetales que configuran la naturaleza y se encargan de su estabilidad, y la relevancia preponderante de esa frágil estabilidad que es la estructura básica de nuestros sistemas vital y económico. Existen amplios sectores de la sociedad que experimentan la naturaleza de manera esporádica y a veces, incluso, más en la televisión que al aire libre, en reportajes cuyo interés va, sobre todo, a describir las bellezas de África, de las islas Galápagos o de otros parajes lejanos, pero que apenas se ocupan de los problemas del patrimonio natural europeo.

3.23 No en vano las organizaciones de protección de la naturaleza comprueban sorprendidas que las personas en Europa están más dispuestas a comprometerse con la causa de la conservación de los elefantes o la protección del tigre de Siberia que a proteger al hámster común local.

3.24 Se sabe de la pérdida de la biodiversidad por relatos, informes y documentos políticos. Sin embargo, las consecuencias negativas no se perciben directamente. A veces ni siquiera vemos lo que se pierde en la naturaleza. Como es sabido, el ser humano sólo se compromete con lo que verdaderamente conoce y ama, con lo que espera que le sea útil cualquiera que sea su forma.

3.25 La experiencia diaria, por consiguiente, muestra que la biodiversidad es algo que sin duda todo el mundo reconoce, pero igualmente algo que está cada vez más alejado de un sentimiento de implicación propia por parte de la mayoría de los ciudadanos. Los valores son el resultado de un sentirse directamente afectado. La biodiversidad –así lo creen muchas personas– es algo que aparentemente no afecta de modo directo, y, por ello, la responsabilidad de la protección de la biodiversidad se entiende cada vez menos como asunto propio, es algo de lo que se ocupa el Estado.

3.26 En todo el planeta, la protección de la biodiversidad dependerá del grado en que los responsables políticos consigan «alarmar» a los ciudadanos. Es necesario que las personas comprendan que no se debe hacer todo lo que es posible hacer. Es preciso conseguir que madure la idea de que los seres humanos tienen que renunciar a ciertas cosas por respeto a la naturaleza, una renuncia, no obstante, que nos enriquece. Para conseguirlo, este objetivo debería ser un elemento integrante de una campaña comunitaria sobre la pérdida de la biodiversidad.

3.27 Y como la situación debería ser como la que se ha descrito, se vive continuamente una realidad social en la que cada cual se declara partidario, naturalmente, de la protección de la biodiversidad, aunque no sin preguntar:

— ¿tiene que protegerse la naturaleza precisamente allí donde se han proyectado las nuevas circunvalaciones?

— ¿Es posible que una especie protegida en virtud de la Directiva europea sobre los hábitats impida la construcción de un polígono industrial?

— ¿Tiene que costar realmente (tanto) dinero la protección de la naturaleza?

3.28 Es más, en tiempos que económicamente parecen difíciles no se acepta la protección de la naturaleza como fundamento vital y económico, sino que se la considera cabeza de turco responsable de impedir ciertas evoluciones «positivas» para la economía. Muchas veces, aunque sólo se mencione tangencialmente, se utilizan argumentos absurdos: mucha gente sacude la cabeza cuando se rechaza la construcción de una carretera (mucho más importante para algunas personas) debido a la aplicación de la normativa de protección de la naturaleza. Sin embargo, cuando una carretera debe atravesar una de sus zonas de recreo o vacaciones, recurren inmediatamente a razones de conservación de la naturaleza para proteger esas zonas.

3.29 La naturaleza, actualmente, se entiende como «patrimonio público libre disponible» en la que se puede intervenir y se puede modelar de modo más o menos arbitrario según las exigencias económicas de una sociedad de cuño industrial, cada vez más urbanizada; y la política sugiere erróneamente en este contexto que se pueden satisfacer las exigencias de la protección de la biodiversidad con medidas compensatorias y reparadoras.

Impacto de las medidas adoptadas hasta el momento por el Consejo y la Comisión

3.30 Los efectos de las medidas adoptadas hasta la fecha por el Consejo y la Comisión no han sido –como se ve por la situación– suficientes en modo alguno. El Comité consideraba y sigue considerando que el objetivo perseguido por la Comisión con la Directiva 79/409/CEE sobre las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats naturales y la fauna y la flora silvestres, es decir, proteger el hábitat de la flora y fauna europea, está justificado y es oportuno. El principal problema es la voluntad política que exista en la aplicación y el cumplimiento, tal y como observa la propia Comisión: «[I]a aplicación de las **Directivas sobre aves y hábitats** ha resultado difícil. Las infracciones en relación con las dos Directivas representan más de una cuarta parte de los casos en los que la Comisión Europea ha adoptado medidas legales» ⁽¹²⁾.

3.31 El CESE considera que a este respecto existen dos niveles de responsabilidad:

3.31.1 El primer nivel es el nivel político y la falta de conciencia que existe en él. Para el CESE, por ejemplo, es completamente incomprensible que los Estados miembros aprueben en el Consejo las directivas pertinentes de protección de la naturaleza que, a continuación, en los propios Estados miembros no aplican o aplican sólo de modo insuficiente. El CESE estima que esto es algo absolutamente inaceptable. La propia política produce así un inmenso déficit de credibilidad al fracasar ella misma cuando se trata de aplicar la protección de la naturaleza.

3.31.2 No es tampoco digna de crédito una política que reivindica que pondrá freno al declive de la diversidad biológica antes de 2010, que sabe que esto cuesta dinero, pero que, al

mismo tiempo, en el marco de las perspectivas financieras, recorta en más del 30 % para los antiguos Estados miembros las correspondientes partidas ⁽¹³⁾, que son indispensables para tal fin. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE han encauzado así *motu proprio* una política que no está a la altura de las propias exigencias. La política es en sí misma un mal ejemplo.

3.31.3 Los Estados miembros no pueden –y éste es el segundo nivel de responsabilidad– echar la culpa del fracaso de su propia política a los usuarios de la naturaleza. El CESE ya ha abordado en diferentes dictámenes el fenómeno de la falta de aplicación de las directivas importantes para la conservación de la biodiversidad. Lo único que puede hacer es repetirse: mientras las medidas de protección o de mejora de la biodiversidad colisionen con los (comprensibles, por otro lado) intereses económicos de los usuarios del suelo, será necesario compensar, por lo menos, las posibles pérdidas económicas; lo mejor sería incluso ofrecer incentivos para que se adopten medidas adecuadas de fomento de la biodiversidad. Un obstáculo claro lo constituye la situación de la financiación de las medidas de Natura 2000, la cual, tras la decisión del Consejo Europeo de 16.12.2005, no está garantizada en absoluto en el marco del próximo período de financiación de la UE. De nada sirve que se emitan con toda seriedad declaraciones políticas en favor de la conservación y desarrollo de la biodiversidad si no concurren las condiciones económicas indispensables.

3.32 Así pues, el enfoque de la UE seguirá siendo básicamente ineficaz mientras no se resuelva la cuestión de la financiación de Natura 2000 en el sentido que de modo similar piden el CESE y el Parlamento Europeo (es decir, una línea presupuestaria propia y suficiente para la compensación de Natura 2000). Se trata de una realidad que las campañas públicas no podrán cambiar por muy bienintencionadas que sean.

3.33 Entre las medidas anunciadas, en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible, para conservar la biodiversidad se preveía que «en la revisión a medio plazo de la Política Agrícola Común, deberán mejorarse las medidas agroambientales para que proporcionen un sistema transparente de pagos directos por servicios medioambientales». El CESE lamenta que tampoco se haya cumplido esta importante y acertada promesa, y considera que las repercusiones de este incumplimiento serán contraproducentes. Esta vez el principal responsable del incumplimiento de la promesa no ha sido la Comisión, sino la postura de los Estados miembros, en particular en materia de financiación.

¿Son las políticas comunitarias suficientemente coherentes entre sí?

3.34 El CESE no tiene la impresión de que los distintos ámbitos políticos de la UE estén suficientemente coordinados como para frenar la pérdida de la biodiversidad. Por el contrario: las políticas comunitarias siguen presentando riesgos que no se pueden compensar con modestas medidas de protección de la naturaleza. Los programas de acción que ya están funcionando no cambiarán la situación ⁽¹⁴⁾, de la misma manera que tampoco parece ser que las estrategias temáticas que se están elaborando puedan operar cambios relevantes ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Véanse los documentos COM(2003) 745/2 final y COM(2005) 17 final (de formulación idéntica).

⁽¹³⁾ El desarrollo rural en la rúbrica 2 de las perspectivas financieras 2007-2013.

⁽¹⁴⁾ Por ejemplo, sobre agricultura ecológica.

⁽¹⁵⁾ El CESE elabora actualmente dictámenes específicos sobre las distintas estrategias (que se mencionarán en este lugar).

3.35 Cabe mencionar en tal sentido –además de la política agrícola, que el Comité ha examinado ya en otros dictámenes– un proyecto de las redes de transporte transeuropeas. El Danubio, que discurre a lo largo de 2 880 Km por diez países europeos, puede considerarse sin duda como «el» río europeo. En esta fuente de vida se han conservado innumerables paraísos naturales, que han sido integrados en la red Natura 2000. Sin embargo, la UE afirma que cerca de 1 400 Km (es decir la mitad) del río –y se trata principalmente de los tramos del río que aún quedan incólumes, como, por ejemplo, Straubing-Vilshofen en Alemania, o a su paso por Hainburg y Wachau en Austria, extensos tramos del río en Hungría y casi todo el tramo por Bulgaria y Rumanía– son zonas de estrangulamiento para la navegación fluvial que hay que eliminar. Con una política de esta naturaleza, que acaba llevando a la confrontación entre crecimiento económico y protección de la naturaleza, se provocan y programan precisamente aquellos conflictos que, de hecho, la política debería solucionar en el marco de su estrategia de desarrollo y de biodiversidad, y, por lo tanto, en el marco de una política coherente.

3.36 Por lo demás, esta afirmación del CESE de que no se realiza una política suficientemente coherente no es solamente aplicable a aquellos sectores que en «sentido clásico» se consideran potencialmente problemáticos para la protección de la naturaleza y de la biodiversidad –como, por ejemplo, la política arriba mencionada de infraestructuras y transporte, o una explotación agraria, forestal y pesquera demasiado intensiva–, sino que es igualmente aplicable a ámbitos políticos en los que, en un principio, no se presume vínculo directo con la biodiversidad.

3.36.1 Ejemplo de ello son las medidas para combatir la encefalopatía espongiiforme bovina. Estas medidas prohíben casi por completo que se tiren o se abandonen los cadáveres de animales en el campo ⁽¹⁶⁾. Los agricultores tienen la obligación de llevar las carcasas de los animales muertos a las instalaciones correspondientes, lo cual es extremadamente costoso en términos financieros.

3.36.2 Esto genera importantísimos problemas en la biodiversidad de aquellas zonas de Europa en las que todavía existen poblaciones intactas de animales salvajes carroñeros, como buitres, lobos u osos. Por ejemplo, a partir de los años noventa y hasta 2003, en Asturias se entregaba una media anual de 3 000 animales domésticos a instalaciones de destrucción de carcasas. En 2004, a raíz de la consecuente aplicación del Reglamento comunitario, esta cifra aumentó ya a unos 20 000 animales domésticos.

3.36.3 Así pues, en Asturias (con una superficie de 10 604 Km) hay actualmente unos 17 000 animales muertos «menos» en la naturaleza, que hasta ahora habían constituido una importante base alimenticia para buitres, osos, lobos y otros muchos animales carroñeros. Si se establece un peso medio de 200 Kg por animal, se estaría hablando de 3 400 toneladas de biomasa proteínica en esas zonas ⁽¹⁷⁾. Ahora hay que esperar para comprobar si el Decreto real, que entró en vigor en España en noviembre de 2002 y por el que se regula el forraje de animales carroñeros con determinados cadáveres de

animales o sus subproductos, cambia la situación. En otros Estados miembros de la UE no existen medidas nacionales semejantes.

¿Qué nuevas iniciativas deberían adoptar la Comisión y los Estados miembros?

3.37 La propia Comisión reconoció en su Revisión de la Política Medioambiental para 2003 ⁽¹⁸⁾ que era necesario examinar las siguientes prioridades:

- adoptar medidas en pro de una política agrícola más sostenible;
- hacer más ecológica la Política Pesquera Común;
- aumentar la protección de los suelos y del medio ambiente marino;
- mejorar la aplicación de las leyes en el ámbito de la protección de la naturaleza;
- destacar mejor las tendencias en el área de la biodiversidad;
- fortalecer la protección de la biodiversidad al nivel internacional.

3.38 Además, la Comisión en sus perspectivas estratégicas para 2007 anunció una revisión de las Directivas 92/43/CEE sobre los hábitats naturales y la fauna y la flora silvestres y 79/409/CEE sobre las aves silvestres, con el fin de adaptarlas «a los conocimientos científicos» ⁽¹⁹⁾. El CESE celebraría especialmente que la Comisión aclarase lo antes posible de qué tipo de conocimientos científicos se trata y de qué amplitud será la revisión (que, a juicio del CESE, sólo debería servir para mejorar la protección de la naturaleza europea).

3.39 Para el CESE no cabe duda alguna de que es necesario reforzar la protección de los hábitats y poner a disposición los recursos financieros necesarios a tal fin. La Directiva sobre las aves silvestres y la Directiva sobre los hábitats naturales y la fauna y la flora silvestres todavía no han obtenido los resultados esperados en el sentido de garantizar a escala europea la protección de hábitats y especies. A ello, además, se añade –algo que el CESE tiene que considerar con inquietud– que entretanto en los Estados miembros (hasta en el nivel local) se sigue considerando que todo aquello que no tiene estatus de protección comunitaria, sino sólo quizá nacional, es naturaleza de casi segunda clase, aplicando el principio siguiente: si la UE no financia, nosotros tampoco. La situación se presenta aún peor con la protección de la biodiversidad fuera de las zonas de protección: en ellas apenas se observan actividades por parte del sector público. La protección de la biodiversidad, sin embargo, es una tarea que no debe restringirse a unas cuantas zonas protegidas.

3.40 Una actitud e interpretación semejantes, no obstante, ponen de relieve de modo más que evidente que por el momento la población en su mayor parte –e igualmente la mayoría de los responsables políticos– no comprende, en general, los aspectos relacionados con el medio ambiente y, en particular, las necesidades de la protección de la biodiversidad. Corresponde sobre todo a las instituciones públicas ofrecer un buen ejemplo en este ámbito. Tendrán que explicar a la opinión pública que la protección de la biodiversidad es importante y que están dispuestas a adoptar las medidas que sean necesarias en sus territorios; incluso cuando a corto plazo existan posibilidades «más eficaces» en términos económicos.

⁽¹⁶⁾ Esto sólo es posible aún si concurren ciertas condiciones, pero son tan complicadas que apenas pueden aplicarse.

⁽¹⁷⁾ Las repercusiones se describen sólo a título indicativo: la organización española de protección de la naturaleza FAPAS (Fondó Asturiano para la Protección de los Animales Salvajes) realiza desde hace muchos años en el Valle del Trubia un seguimiento de la colonia de buitres comunes. Hasta 2003 solía haber diez parejas, que por lo general sacaban adelante entre ocho y nueve pollos. Cada hembra buitre tiene sólo una única cría. En 2004 lograron sobrevivir únicamente cuatro pollos. Las asociaciones de defensa de los osos informan sobre el hallazgo de elevadas cantidades de cadáveres de osos jóvenes, atribuibles igualmente a la escasez de alimentos.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 745/2.

⁽¹⁹⁾ COM(2006) 122 final.

3.41 Por ello, el «Decenio de las Naciones Unidas para la educación con miras al desarrollo sostenible (2005 a 2015)» debería utilizarse para poner en marcha una campaña de amplia envergadura cuyo objetivo debería ser poner fin a la erosión científica y experimental observable en relación con la biodiversidad, e invertir tal tendencia. Se necesita una campaña masiva, positiva, que debería transmitir el mensaje de que la naturaleza no es un lujo que las sociedades puedan permitirse en tiempos de bienestar económico y al cual se pueda renunciar cuando reinen tiempos de coyuntura difícil. Se debe sensibilizar de nuevo a la sociedad sobre la biodiversidad como tesoro económico, y también cultural y espiritual. La protección de la naturaleza debe transmitir un sentimiento positivo (y no hay nada más positivo que la conservación de los fundamentos vitales). La protección de la naturaleza debería dar satisfacciones y entretener, y no entenderse como una carga. También es necesario hacer comprender que los costes en que se incurrirá si se siguen erosionando nuestros fundamentos vitales naturales serán mucho más elevados que los costes de la protección, y que se perderán valores que no es posible expresar en euros y céntimos de euro.

3.42 Para el CESE, es evidente que la única política capaz de conseguir que se realicen los objetivos que precisan cooperación internacional es la política de protección de la naturaleza de la UE. No obstante, es preciso que se aplique igualmente una adecuada «política para la conservación de la biodiversidad» al nivel nacional, regional, local e, incluso, en el ámbito del sector privado. Por consiguiente, los Estados miembros están como mínimo tan obligados como la UE.

3.43 El CESE, por tanto, acogería favorablemente que la Comisión, en el marco de una campaña específica (en cooperación con las organizaciones ecologistas y las asociaciones agrarias afectadas), también apoyase proyectos de modelo de protección de la naturaleza que imprimiesen una identidad a escala europea, dando a tales proyectos publicidad masiva. Para una actividad de tal naturaleza podría prestarse, por ejemplo, el denominado «Cinturón Verde de Europa», una iniciativa de organizaciones no gubernamentales que actualmente ya recibe apoyo estatal⁽²⁰⁾ y que se ha fijado el objetivo de proteger los biotopos que se han creado como resultado de la necesidad de proteger fronteras terrestres, a veces incluso inhumanas. El «Cinturón Verde de Europa», que se extiende desde la región escandinava hasta los Balcanes, es (todavía) el eje de biotopos más largo de Europa.

3.44 Con respecto a la mejora de la protección de la biodiversidad al nivel internacional, el CESE estima que la biodiversidad, entendida como una «cuestión no negociable» (*non-trade concern*), debería ser un componente esencial del sistema de comercio (entre otros, de la OMC).

Consecuencias que tendrán en el marco de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible

3.45 El CESE se limita en el presente texto a afirmaciones sobre la Estrategia de Lisboa. Huelgan en el presente documento comentarios sobre la Estrategia de Desarrollo Sostenible, porque, por una parte, las afirmaciones que se hacen en la correspondiente Comunicación de la Comisión⁽²¹⁾ son tan vagas y tan poco vinculantes que de ellas apenas puede esperarse algo para una sólida protección de la biodiversidad y, por otra, el CESE examinará dicha publicación en un dictamen específico.

⁽²⁰⁾ Por ejemplo, del Departamento Federal de Protección de la Naturaleza.

⁽²¹⁾ COM(2005) 658 final: «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción» de 13.12.2005.

3.46 Si es cierto lo que el Consejo Europeo afirma en su reunión de primavera de 2005, celebrada en Bruselas, es decir, que la Estrategia de Lisboa forma parte de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible, la Estrategia de Lisboa debería organizarse de tal manera que intente no sólo respetar los intereses medioambientales, sino también lograr los desarrollos económicos que se estima adecuados, fomentando simultáneamente, entre otros objetivos, la protección de la biodiversidad. En los documentos sobre la Estrategia de Lisboa no existe la más mínima referencia al respecto.

3.47 La Comisión debería iniciar lo antes posible una visión de conjunto sobre la importancia meramente económica de la protección de la biodiversidad en Europa. Se deberían describir también y publicar muchos más ejemplos positivos que muestren el beneficio mutuo de protección de la biodiversidad y desarrollo económico. Además, alguna vez habrá que iniciar el necesario debate social sobre las vías concretas de internalización de los costes externos.

La contribución de la sociedad civil

3.48 La contribución de la sociedad civil a la conservación de la biodiversidad es importante y su aportación todavía puede ser mucho mayor y más positiva. No obstante, esta contribución de la sociedad civil no puede equilibrar ni compensar las omisiones o errores de los entes públicos. Es correcto pedir una mayor contribución de la sociedad civil, pero sin olvidar las insuficiencias de los poderes públicos.

3.49 El CESE acogería con particular satisfacción una nueva campaña, en el sentido al que alude la Presidencia en su carta del 13 de septiembre de 2005 dirigida al CESE. El objetivo asignado a dicha campaña es el de fomentar la motivación y comprensión para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad. La tarea de formación correspondiente debería iniciarse muy precozmente, en las guarderías y escuelas, con el fin de dejar claro que todo el mundo puede contribuir a conservar las condiciones vitales de la humanidad. La protección de la biodiversidad empieza en el propio entorno vital, en las compras, en la configuración de los jardines, etc.

3.50 Para el individuo es más fácil comprometerse si sabe para qué lo hace y que su compromiso es requerido y apreciado y si puede tomar la política por modelo. Se podría utilizar una campaña específica para comunicar no sólo los conocimientos básicos, sino también para ganar «embajadores» de la conservación de la biodiversidad entre los músicos de rock, autores literarios, actores, políticos, periodistas, etc.

3.51 Las organizaciones no gubernamentales, e igualmente muchos ciudadanos que no pertenecen a organizaciones o grupos, hacen un trabajo encomiable en la protección de la naturaleza y de las especies. Los agricultores participan en programas agroambientales y en iniciativas voluntarias. Muchos otros grupos sociales colaboran para proteger la biodiversidad e incluso asumen a veces tareas que incumben claramente al Estado. Muchos resultados positivos en el ámbito de la protección de la biodiversidad no habrían sido posibles sin este compromiso. Precisamente también gracias al trabajo de gente comprometida a título privado con la protección de la naturaleza, e igualmente de muchos usuarios de la naturaleza, la situación no es todavía peor de lo que ya lo es actualmente. La política debería fomentar también dicho compromiso —aunque no sólo— financieramente.

3.52 En este sentido, el asunto no puede ser únicamente el trabajo práctico en el paisaje. Si la política está realmente dispuesta a frenar la pérdida de biodiversidad, tendrá que tener interés en que exista la correspondiente demanda social de tal política; también se puede hablar de presión política. Es indudable que en la población europea existe el correspondiente consenso de fondo. Nueve de cada diez ciudadanos de la UE opinan que, en el caso de decisiones importantes, los responsables políticos deberían prestar la misma atención a los intereses medioambientales que a los intereses económicos y sociales («Attitudes of Europeans towards the Environment», Eurobarómetro CE, 2004).

3.53 Un trabajo de educación en la población es indispensable para suscitar la comprensión hacia las medidas políticas (también hacia los gastos). La sociedad civil puede y debe

aportar su contribución al respecto, pero también necesita para ello el apoyo del sector público. El sector público deberá encargarse, por ejemplo, de que se deje de difamar a la protección de la naturaleza como «enemiga del progreso», y de que se encuentren respuestas adecuadas a las preguntas formuladas, cuyo resultado culmine con una mayor (en vez de una menor) biodiversidad.

3.54 El CESE, en este contexto, acoge con satisfacción la iniciativa «Countdown 2010» de numerosas organizaciones no gubernamentales, cuyo objetivo es que todos los gobiernos europeos adopten las medidas necesarias para acabar realmente con la pérdida de la biodiversidad antes de 2010 y⁽²²⁾, por tanto, conseguir que el objetivo político declarado vaya acompañado también de las necesarias acciones. La campaña muestra que la sociedad civil y los gobiernos tienen que pasar revista conjuntamente a un enorme catálogo de tareas.

Bruselas, 18 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ Véase: <http://www.countdown2010.net/>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Dar la prioridad necesaria a África: el punto de vista de la sociedad civil europea»

(2006/C 195/25)

El 14 de julio de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «*Dar la prioridad necesaria a África: el punto de vista de la sociedad civil europea*»

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de mayo de 2006 (ponente: Sr. BEDOSSA).

En su 427º Pleno celebrado los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 18 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

Resumen

El Comité Económico y Social Europeo ha redactado el presente dictamen de iniciativa gracias a la experiencia de su Comité de seguimiento ACP-UE que sigue desde hace varios años la aplicación del Acuerdo de Cotonú y participa activamente en la preparación y aplicación de los acuerdos de asociación económica (AAE) con las organizaciones de la sociedad civil de los países ACP.

La Comunicación ⁽¹⁾ de la Comisión Europea lleva al Comité Económico y Social Europeo a hacer balance de estas políticas en cuanto al estado de implicación de los medios no estatales en la aplicación del Acuerdo de Cotonú y de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. El Comité Económico y Social Europeo lamenta observar que, con demasiada frecuencia, estas políticas son objeto de promesas no cumplidas, tanto por parte europea como africana. En el pasado se ha podido observar un cierto desfase entre las intenciones manifestadas y la práctica sobre el terreno. Ahora bien, las políticas de ayuda no sirven para nada si no se preparan sobre el terreno.

El Acuerdo de Cotonú es, ante todo, un acuerdo interestatal que deja un margen suficiente a las actividades de la sociedad civil sobre el terreno. Por otra parte, las ayudas y dispositivos previstos, pese a todo, en este marco raramente han cumplido sus promesas.

Por consiguiente, y habida cuenta del retraso en la capacidad de acción eficaz y autónoma de las organizaciones de la sociedad civil, no hay por qué asombrarse si la perspectiva próxima de los AAE suscita dudas, temores e interrogantes.

Dado que los modelos de organización de la sociedad africana tienen particularidades sociopolíticas muy arraigadas que deben tenerse en cuenta para servir los objetivos del Comité Económico y Social Europeo, éste estima que, para conseguir el éxito de esta nueva y ambiciosa estrategia europea para África, su cometido consiste en prestar servicio a la sociedad civil, agente esencial de la política en materia de desarrollo, subrayando dos ámbitos cruciales en los que las organizaciones de la sociedad civil pueden marcar la diferencia:

— Una gobernanza que responda al desarrollo humano del continente africano. Esta gobernanza debe responder a un pliego de condiciones que prevé, entre otras cosas:

- el respeto de los derechos humanos,
- el derecho a la información libre y descentralizada,
- la transparencia de las organizaciones y administraciones de los países interesados,
- la lucha contra la corrupción, obstáculo absoluto a toda buena gobernanza,
- el derecho al agua, la salud y la instrucción para todos,
- el derecho a la seguridad alimentaria.

Para conseguirlo, el CESE solicita, entre otras cosas, un mayor y más fácil acceso de las organizaciones de la sociedad civil africana a la financiación comunitaria, así como una sistematización de su participación en la definición y aplicación de las políticas y estrategias de cooperación.

— La lucha contra el SIDA

El lugar de las organizaciones de la sociedad civil en esta lucha es esencial, pues tienen un acceso privilegiado a los enfermos sobre el terreno (prevención, diagnóstico, cuidados, etc.). Es necesario un planteamiento integrado de las tres pandemias, y las asociaciones de pacientes son un eslabón esencial en esta lucha.

La Unión Europea debe permitir la resolución de la crisis de los recursos humanos mediante el aumento de las capacidades técnicas y la formación de todos los agentes. El Comité Económico y Social Europeo insta a todos los dirigentes políticos, económicos y sociales a llegar a un consenso en torno a este objetivo.

El Comité Económico y Social Europeo afirma que la urgencia absoluta estriba en facilitar medicamentos (todo en uno) cuyos costes vienen determinados por las instancias internacionales, y que la Unión Europea debe influir para desarrollar y acelerar la investigación en pos de una vacuna universal.

⁽¹⁾ Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo de África, COM(2005) 489 final.

1. Introducción

1.1 El 12 de octubre de 2005 la Comisión Europea aprobó una Comunicación al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo de África».

1.2 El CESE está de acuerdo con las líneas generales y el afán de coherencia de este ambicioso proyecto euroafricano acogido de distintas formas por las organizaciones no gubernamentales (ONG) africanas, que, desengañadas, se preguntan por qué este nuevo plan triunfaría donde los demás fracasaron.

1.3 Este documento es fruto de una ardua labor emprendida por el Sr. Louis MICHEL, miembro de la Comisión, desde su entrada en funciones en el ejecutivo europeo en noviembre de 2004. En él se propone a los 25 Estados miembros de la Unión Europea que adopten una política común de cooperación con África, al constatar la multiplicidad de contextos políticos y niveles de desarrollo existentes. Esta multiplicidad se basa en unas relaciones muy arraigadas y requiere un nuevo enfoque.

1.4 Se trata de una estrategia ambiciosa precisamente porque describe los ámbitos prioritarios, sin duda muy numerosos pero no exhaustivos, que pueden influir en el desarrollo del continente.

1.5 A este respecto, resulta muy estimulante el hecho de que la estrategia sitúe el capítulo político en el centro del desarrollo y permita a la Unión Europea seguir siendo el socio más influyente en África.

1.6 El método propuesto favorece, asimismo, una mejor coordinación europea y tiende a una comunitarización de las prácticas que se inscribe en la profundización de la Unión Europea, en un momento en el que numerosas voces se alzan para lamentar la falta de profundización.

2. Observaciones generales

2.1 Numerosas voces se alzan en todas partes para advertir que en África lo peor está aún por llegar si Europa o el resto del mundo no hacen nada rápidamente.

2.2 Si no se produce un desarrollo autónomo en África, las consecuencias en términos de migraciones, enfermedades o problemas de medio ambiente irán agravándose, queramos o no.

2.3 Debemos, pues, sacar una conclusión: es necesario replantear la ayuda de los países industrializados a África. No es la primera vez que damos esta señal de alarma e incluso algunos responsables políticos o económicos hablan abiertamente de la «hipocresía» de los países industrializados.

2.4 Está previsto que el auge continuo de las migraciones provoque esta presión que seguirá aumentando durante los próximos años, al tiempo que la población africana aumentará considerablemente a pesar de que las perspectivas de un desa-

rollo económico siguen siendo sombrías. La población tiene el derecho a aspirar a una cierta prosperidad mientras no se resuelvan a largo plazo los problemas en materia de agua, salud, educación y seguridad alimentaria. El propio Presidente de la Comisión comparte esta preocupación, pues ha declarado que debemos combatir las causas estructurales del subdesarrollo africano. El anuncio de esta nueva estrategia, prevista desde hace varios meses, coincidió con la crisis de Ceuta y Melilla.

2.5 El Comité Económico y Social Europeo reconoce claramente los objetivos de esta Comunicación:

- mejorar la coherencia de la política de desarrollo en África;
- reafirmar la voluntad de realizar los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (OMD) en África antes de 2015, realizando un esfuerzo particular y señalando los principales objetivos. Por ello es necesario que Europa encuentre junto a África un consenso para lograr resultados y trate de encontrar soluciones a esos problemas básicos que son la enfermedad, el agua, la educación o el empleo. La Comisión Europea espera así que su nueva estrategia pueda rápidamente dar resultados positivos puesto que –y esto hay que subrayarlo– se ha elaborado en concertación con los africanos.

2.6 Pero el Comité Económico y Social Europeo se pregunta, pese a todo, si esto no es demasiado ambicioso, sobre todo teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- el número infinito de promesas no cumplidas. Hay un desfase constante entre las declaraciones de intenciones y la práctica sobre el terreno, porque las políticas de ayuda no sirven para nada si no se preparan en concertación con las organizaciones activas sobre el terreno. Las ayudas directas a la sociedad civil previstas en el Acuerdo de Cotonú se han quedado en promesas incumplidas, pues el Acuerdo de Cotonú es esencialmente interestatal y sobre el terreno sólo respeta parcialmente la presencia y acción de la sociedad civil participativa;

- el SIDA, que es una cuestión fundamental para el continente. Hemos precisado quince años para evaluar nuestra capacidad para ayudar, verdaderamente, a África;

- todos los elementos conflictivos ocasionados por la ausencia de gobernanza en esos países, como el problema del endeudamiento excesivo frecuentemente contraído por gobiernos sin legitimidad democrática.

2.7 Por consiguiente, para estar de acuerdo con la ambición de salida, es preciso que concurren tres condiciones previas:

- una mayor seguridad, en el sentido más amplio del término, para los ciudadanos,
- un crecimiento económico adecuado, gracias, entre otras cosas, a los Acuerdos de Cotonú y a los acuerdos de asociación económica (AAE),
- la realización de una mejor gobernanza en todo el mundo.

2.8 Cabe destacar que para conseguir estos objetivos están aumentando considerablemente los recursos comunes de la Unión Europea y del G-8. En diez años se habrán duplicado y la mitad de este aumento se destinará a África. El número de promesas incumplidas en el pasado, quizá recíprocamente, invita, sin embargo, a la prudencia. Si bien aumentan las promesas, ¡es obligado constatar la disminución del importe efectivo de la ayuda por parte de algunos países industrializados durante estos últimos años!

2.9 El Comité Económico y Social Europeo está de acuerdo con el espíritu de esta Comunicación, sobre todo con su definición de la política de los derechos humanos. Desde 2001, algunos países han avanzado en el cumplimiento de los criterios en materia de derechos humanos y de procesos de democratización, pero todavía es necesario insistir una vez más en el refuerzo de los derechos humanos y la democracia. Para asegurar la promoción de la justicia y el Estado de Derecho, hay que sostener el refuerzo y la organización de la sociedad civil y, en particular, de los interlocutores sociales cuyo diálogo debe garantizarse de acuerdo con las normas de la OIT.

2.10 Si embargo, el Comité Económico y Social Europeo constata que es necesario definir prioridades y que para ello es preciso examinar minuciosamente las principales cuestiones planteadas:

- la coordinación de las políticas comunitarias y, en particular, la definición de la coordinación de las políticas de los Estados miembros;
- la continuación del periodo de reflexión y la aplicación de nuevas modalidades de financiación solidaria, en particular mediante el apoyo al grupo de seguimiento sobre la búsqueda de nuevas modalidades de financiación complementarias de las ayudas públicas (grupo constituido durante la Conferencia de París en febrero de 2006);
- el planteamiento y organización de la integración regional necesaria, así como de las políticas interregionales y, con carácter prioritario, la creación de infraestructuras interregionales tras licitaciones que respondan a condiciones sociales y medioambientales precisas. Ello ayudaría al posicionamiento de las instituciones regionales;
- avanzar en la resolución del problema de la emigración, en particular suprimiendo las causas de la inestabilidad de las poblaciones en África. Con este fin, la sensibilización de la Unión Europea debe ser evidente y sólida, pues la emigración subsahariana es, en primer lugar, rural, por lo que es necesario que la Unión Europea haga todo lo posible, en total concertación con las organizaciones de la sociedad civil, para favorecer la definición y aplicación de una política rural que permita evolucionar hacia la autosuficiencia alimentaria de esas regiones;
- por último, para mejorar el papel de la gobernanza, es necesario que la participación de la sociedad civil sea eficaz, puesto que el Acuerdo de Cotonú es a este respecto –hay que decirlo– decepcionante y el Foro euroafricano todavía

no ha obtenido resultados decisivos. El respeto de una buena gobernanza en los Estados socios debería, pues, responder a un pliego de condiciones con varios apartados:

- el respeto de los derechos humanos,
- la igualdad de hombres y mujeres,
- el derecho a la información libre y descentralizada,
- la transparencia de las organizaciones gubernamentales y de su administración,
- la lucha contra la corrupción, obstáculo absoluto a toda buena gobernanza,
- el derecho al acceso al agua, la salud y la instrucción para todos,
- la reducción progresiva de la economía informal, que puede alcanzar el 80 % de la actividad en algunos países.

2.11 El Comité Económico y Social Europeo recuerda, asimismo, la prioridad absoluta que tiene la cuestión del desarrollo rural, frecuentemente infravalorada, y que convendrá prestarle atención, porque en África, la importancia de la agricultura es evidente por todas estas razones profusamente enunciadas: autosuficiencia alimentaria, dominio esencial de desarrollo y estabilización de las poblaciones. Una gran parte de la sociedad civil participativa está constituida por los agricultores y ganaderos: por consiguiente, es esencial escucharles para elaborar la política rural e implicarlos en su aplicación a fin de aumentar sus posibilidades de éxito.

2.12 El Comité Económico y Social Europeo recuerda que la cuestión de las infraestructuras sigue siendo grave por su ausencia o por la falta de imaginación en este ámbito ya se trate de medios de comunicación nacional o interregional, o del acceso al agua, cuya importancia tiene una dimensión geopolítica evidente.

2.13 El CESE pide que se suspenda la ayuda presupuestaria directa en todas sus modalidades.

2.14 Todo esto no será posible sin una participación reforzada de los agentes de la sociedad civil en un marco mejorado de gobernanza global relevante para todos los poderes públicos, económicos y sociales.

3. Observaciones específicas

En este contexto general, África ocupó un lugar primordial en la agenda internacional del año 2005. La Cumbre del G-8 celebrada en Escocia el pasado mes de julio, las celebraciones del 60º aniversario de las Naciones Unidas en Nueva York y la reciente reunión anual de las instituciones de Bretton Woods han permitido a personalidades como Tony BLAIR, Horst KOHLER e incluso Paul WOLFOWITZ, nuevo Presidente del Banco Mundial, pronunciarse sobre la necesidad de rescatar a África del naufragio.

Por este motivo, el Comité Económico y Social Europeo desea hacer hincapié en las urgencias sobre las que ya se manifestó en sus diferentes tomas de posición:

- evidentemente dar prioridad a África, pero ampliando considerablemente, en el marco de esta nueva gobernanza, el acceso de la sociedad civil en toda su diversidad y realidad;
- la lucha contra el SIDA debe declararse una urgencia absoluta, puesto que actualmente se está produciendo una tragedia ante nuestros ojos en un clima de cierto desinterés.

3.1 Dar prioridad a África

3.1.1 El Comité Económico y Social Europeo se suma a la voluntad de la Comisión Europea de convertir el África subsahariana en zona prioritaria en el marco de la ayuda de la Unión Europea al desarrollo. No obstante, para ser eficaz este proyecto debe ir acompañado de una mejor gobernanza en África, tanto nacional, como regional, lo cual afecta a un mismo tiempo a las organizaciones interestatales africanas, a los Estados y a las organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas, por su independencia –que necesita ser reforzada-, su proximidad a la población y su capacidad de reacción, pueden favorecer que los ciudadanos se responsabilicen verdaderamente de las políticas de desarrollo que les afectan directamente. Las razones de la desintegración de África son muy variadas, pero la falta de autonomía de la sociedad civil y su refuerzo insuficiente son, por supuesto, una de esas razones y tienen un impacto nada despreciable. El concepto de delegación, expresamente previsto en el Acuerdo de Cotonú, concebido con el fin de resolver este problema, no funciona, porque es difícil aplicar a las asociaciones la ayuda directa (por supuesto, condicional) prevista por el Acuerdo de Cotonú.

3.1.2 Por consiguiente, el Comité Económico y Social Europeo propone:

- un acceso más amplio y fácil de las organizaciones de la sociedad civil africana a la financiación comunitaria. Deberían garantizarse unas posibilidades de acceso directo a escala nacional. Por otra parte, debería ponerse en marcha un programa horizontal para la financiación de los agentes no estatales para completar los programas a nivel nacional;
- una ampliación y una sistematización de la participación de la sociedad civil en la definición y la puesta en práctica de las políticas y estrategias de cooperación para que se sienta partícipe del proceso de desarrollo y contribuya de este modo al establecimiento de una buena gobernanza. Si se registran progresos en diversos ámbitos es porque lentamente pero con seguridad se eleva la voz de la población que se manifiesta a través de todos los canales: interlocutores sociales y asociaciones verdaderas y respetadas, como las que asumen la promoción de la igualdad de hombres y mujeres, de la economía local, de la educación o de la información.

3.1.3 La Unión Europea considera que los valores de los derechos humanos son intangibles. El Comité Económico y Social Europeo pide que el respaldo de la Unión Europea a la sociedad civil se convierta en una realidad y que, habida cuenta del problema asociado a los derechos humanos:

- se adopte un enfoque pragmático en su definición;
- el objetivo sea encontrar interlocutores válidos, capaces de entablar un diálogo con los gobiernos, sobre todo mediante el establecimiento de redes de ONG independientes;
- se garantice su acceso a la financiación mediante la licitación de proyectos y la realización de microproyectos a nivel local.

3.1.4 Es posible prever los mismos problemas en la aplicación de los acuerdos de asociación económica (AAE). Para realizar un auténtico programa de mercado único y un verdadero programa de reforma, es necesario tener en cuenta que:

- la formación de las capacidades humanas y técnicas de la sociedad civil y de los africanos todavía es muy precaria, en particular por lo que respecta a las mujeres;
- aunque es necesario que las ayudas de la Unión Europea tengan unos destinatarios determinados, con el fin de aumentar los factores de producción, será mejor condicionarlas. Respecto al programa AAE, se precisan redes transnacionales coherentes.

3.1.5 El Comité Económico y Social Europeo ha tomado nota del inicio de las negociaciones para la firma de los AAE con distintos grupos regionales, y espera que este proceso conduzca a un florecimiento comercial favorable al desarrollo sostenible y a la erradicación de la pobreza. No obstante, para que estos acuerdos sean realmente beneficiosos para la población, el Comité Económico y Social Europeo pide que se tengan en cuenta los siguientes puntos:

- la necesidad de difundir una información lo más completa posible y que permita la presencia sistemática de las organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones y la elaboración de los estudios de impacto, tanto a escala nacional como regional;
- la participación del sector privado en las negociaciones y la asistencia para el desarrollo de sus capacidades;
- la integración de las consecuencias sociales y la dimensión de la igualdad entre los sexos en los estudios de impacto;
- una flexibilidad en los acuerdos comerciales que se traduzca en unos períodos de transición en su aplicación, de forma que sea posible velar por las empresas de los países firmantes, ofrecer protección específica a las industrias nacientes y medidas de salvaguardia para hacer frente a la competencia de los nuevos países desarrollados;

— la necesidad de reconstruir sus propios recursos, tras haber integrado las compensaciones financieras temporales, pero quizá también la necesidad de beneficiarse de medidas más flexibles para preservar un mínimo de autonomía fiscal en materia comercial. En efecto, los Estados afectados por la pérdida de recursos públicos (que provocará la reducción de los derechos de aduana transitorios) ya viven una situación económica muy precaria y tienen dificultades para garantizar una financiación pública mínima para educación y sanidad.

3.1.6 Sin embargo, para que el desarrollo económico beneficie al mayor número posible de personas y no provoque abusos, el Comité Económico y Social Europeo desea que las actividades de ayuda al desarrollo de la Unión Europea en África tomen en consideración los principios de cohesión social y de trabajo digno para todos. Estos principios estarán más garantizados si existe un verdadero diálogo social y, más en general, un diálogo entre los representantes de la sociedad civil.

3.1.7 Por tanto, el Comité Económico y Social Europeo propone: como ya se le pide en la Comunicación de la Comisión Europea ⁽²⁾, colaborar con los comités económicos, sociales y culturales africanos en el intercambio de experiencias y conocimientos, en particular para constituir asociaciones eficaces en la orientación sectorial o geográfica de las inversiones y ayudas;

— aportar su propia experiencia y conocimientos a escala nacional y, cuando se estime necesario, impulsar la creación de consejos económicos y sociales en las formas que sean adecuadas para las culturas africanas en todos los países en los que no existan, y favorecer la renovación, si fuese necesario, de ciertos CES existentes que hayan perdido visibilidad o credibilidad; el Comité Económico y Social Europeo observa signos alentadores: la evolución positiva de la influencia cada vez mayor de la organización de la Unión Africana; el consenso europeo respecto al desarrollo entre el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea; la puesta en red de organizaciones de la sociedad civil en algunas regiones como los agricultores, las PYME, los interlocutores sociales, etc.

Se trata, quizá, de una toma de conciencia por la Unión Europea de que la sociedad civil está mal implicada y que es necesario hacerla respetar en el marco de esta nueva estrategia.

3.2 La lucha contra las pandemias

3.2.1 Con respecto a la cuestión del SIDA, el Comité Económico y Social Europeo hace un llamamiento a todos los dirigentes políticos, económicos y sociales para que aúnen sus esfuerzos. Acoge favorablemente la reciente visita al Comité de los principales responsables de la OIE (Organización Internacional de Empresarios) y la CISL (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres), que han solicitado al Comité su colaboración en los distintos planes de lucha que pusieron en marcha en 2003 en ocho países del África Austral.

3.2.2 El Comité Económico y Social Europeo debe ser el portavoz de esta lucha en todas las instancias, los seminarios regionales y locales y las asambleas plenarios. Gracias al sistema educativo y a la movilización de la familia por los actores de la sociedad civil, por primera vez se anuncia una luz de espe-

ranza, se observa una regresión de la prevalencia del SIDA en Senegal, Uganda y Zimbabue, y aumenta la esperanza de vida. Pero no hay que bajar los brazos y la Comisión anuncia guías de programación de lucha contra el SIDA, confiadas a los socios nacionales.

3.2.3 El Comité Económico y Social Europeo afirma que esta lucha requiere importantes recursos financieros para poner en práctica políticas de prevención permanente y políticas de tratamientos posibles gracias a unas terapias eficaces y simplificadas, cuyos costes deberán ser totalmente regulados en el marco del Acuerdo ADPIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) de la Organización Mundial del Comercio, así como el apoyo a la búsqueda de una vacuna fiable y universal.

3.2.4 Las necesidades de los países en desarrollo para hacer frente a las grandes pandemias, sobre todo el VIH/SIDA en el África subsahariana, son enormes puesto que las consecuencias humanas, sociales y económicas son ya catastróficas. La urgencia es absoluta, porque en algunos países donde la prevalencia del SIDA es enorme (45-49 %) se perfilan situaciones de hambruna. El Comité Económico y Social Europeo recomienda la intervención de la Unión Europea en una doble escala:

— A escala mundial,

en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha para el desarrollo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Comité Económico y Social Europeo ha respaldado y respalda las posiciones de la Comisión Europea que favorecen el acceso a los medicamentos en los países afectados por las grandes pandemias. Además, nuevos instrumentos conducen a la Unión Europea a participar en un diálogo general con ONUSIDA, el Fondo Mundial, el Alto Comisariado para los Refugiados y la Organización Mundial de la Salud.

— A escala nacional:

El Comité Económico y Social Europeo parte del principio de que las organizaciones de la sociedad civil son particularmente capaces de llegar a la población de las zonas rurales de los países que carecen de infraestructuras, donde los poderes públicos no tienen los medios suficientes para garantizar un servicio mínimo en todo el territorio.

Por este motivo y recogiendo la petición de los interlocutores socioeconómicos de los países ACP, el Comité Económico y Social Europeo solicita la creación de financiaciones europeas específicas que permitan a las organizaciones de la sociedad civil difundir entre la población la información relativa a las pandemias.

El Comité Económico y Social Europeo piensa que un enfoque integrado de las tres pandemias (SIDA, paludismo y tuberculosis) debe basarse en la sociedad civil, en particular en las personas que conviven con la enfermedad, representadas por las asociaciones de pacientes. Esto implica la participación de la sociedad civil en los países beneficiarios.

La Unión Europea debe contribuir a resolver la crisis de recursos humanos mediante el aumento de las capacidades humanas y técnicas.

⁽²⁾ COM(2005) 132 final: «Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio — La contribución de la Unión Europea», abril de 2005.

Además de los recursos y capacidades humanas necesarias, será preciso alentar a estas organizaciones a que creen alianzas y asociaciones con todos los interesados en la lucha contra las pandemias.

El Comité Económico y Social Europeo pide que se respalden efectivamente con financiación europea las acciones de prevención, especialmente el acceso de la mujer a la planificación familiar, así como las medidas de apoyo a los enfermos y sus familiares.

3.2.5 El Comité Económico y Social Europeo considera que deben movilizarse en mayor medida todas las partes interesadas (ONG, interlocutores sociales, responsables políticos) y que se debe desempeñar una función de coordinación entre todos los poderes involucrados en esta lucha esencial. El Comité Económico y Social Europeo quiere desempeñar una función de vigía

de esta lucha, pues se trata de una batalla prioritaria y esencial para todos los países afectados. No nos engañemos: detrás del SIDA ya se están produciendo situaciones de hambruna debido a la falta de actores.

3.2.6 Es necesario que la Unión Europea se concentre en reducir los costes farmacéuticos mediante la creación de una asociación especial con la OMC. El Comité insta a los Estados miembros de la Unión Europea a que suscriban la iniciativa de las financiaciones a gran escala y a largo plazo de los medicamentos (Conferencia de París, febrero de 2006). Además, reconoce que su aplicación debería reforzar la participación de los CES nacionales y permitir su participación en la aplicación, evaluación y control de la iniciativa para contribuir a garantizar que este nuevo mecanismo tenga una trazabilidad real.

Bruselas, 18 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente»

COM(2005) 548 *final* — 2005/0221 (COD)

(2006/C 195/26)

El 28 de noviembre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2006 (ponente: Sra. HERCZOG).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 18 de mayo de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor, 2 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1 El Comité Económico y Social Europeo apoya sin ambigüedades las recomendaciones de la Comisión relativas a las competencias clave para el aprendizaje permanente, que son totalmente conformes con la Estrategia de Lisboa, cuyo objetivo es crear una sociedad basada en el conocimiento, y con las directrices para las políticas de empleo 2005-2008.

1.2 El CESE considera que la propuesta puede –en caso de llevarse a la práctica– aliviar los problemas que se plantean actualmente en el mercado de trabajo, y, en particular, reducir la inadecuación existente entre la preparación de la mano de obra disponible y las exigencias de la economía.

1.3 Privilegiar la definición de las competencias clave en la formación puede contribuir a la realización del objetivo común fundamental, consistente en lograr que al término del proceso de aprendizaje inicial, los jóvenes hayan asimilado las compe-

tencias clave hasta alcanzar un nivel que les equipe adecuadamente para la vida adulta y para tener éxito en el mercado laboral, ya sea como asalariados o como empresarios; este proceso también contribuye a que los adultos puedan desarrollar y actualizar estas competencias a lo largo de toda su vida, sobre la base de unos cimientos sólidos de conocimientos generales que son una de las claves para la capacidad de adaptación permanente.

1.4 Entre los instrumentos que permiten lograr este objetivo, el CESE considera que es especialmente importante que los enseñantes estén preparados, por una parte, para poder ayudar eficazmente a los alumnos, tanto en el marco de la educación pública y de la formación profesional como en el de la formación de adultos, en la adquisición de las competencias clave, y, por otra parte, a adquirir ellos mismos y después desarrollar de manera continuada las competencias clave necesarias para el desempeño de su actividad profesional.

1.5 Al tiempo que apoya los objetivos de conjunto, el CESE considera indispensable que los jóvenes que han abandonado prematuramente el sistema escolar tengan la posibilidad de ser ayudados a asimilar las competencias clave mencionadas en la propuesta, en el marco de programas de formación no oficiales.

1.6 Habida cuenta del envejecimiento de la población, es necesario prolongar la vida activa de los trabajadores de edad. Por ello, el CESE considera que también es importantísimo que, en los Estados miembros, los trabajadores de mayor edad también dispongan de la posibilidad de adquirir las competencias que les faltan, y que los Estados miembros establezcan una infraestructura de aprendizaje que permita mantener y desarrollar las competencias ya adquiridas.

1.7 El CESE reconoce, debido a su condición de principales actores del mercado laboral, el papel fundamental que desempeñan los interlocutores sociales en la realización y seguimiento de los objetivos establecidos. Los esfuerzos comunes realizados por los interlocutores sociales europeos en el ámbito del aprendizaje permanente durante su primer programa de trabajo plurianual para el periodo 2003-2005 se han traducido en un conjunto de acciones para el desarrollo de las competencias y las cualificaciones durante toda la vida. Además, están previstas otras medidas adicionales, en particular para el próximo programa plurianual 2006-2008, en cuyo marco los interlocutores sociales europeos negociarán un posible acuerdo voluntario en ese ámbito.

1.8 El CESE pide igualmente una participación más activa de las ONG en todo el proceso y recomienda que se refuerce el diálogo con la sociedad civil.

1.9 Es fundamental disponer de datos estadísticos fiables para el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos relativos al aprendizaje permanente. Por este motivo, el CESE apoya la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea relativo a producción y al desarrollo de estadísticas sobre aprendizaje permanente. Esta propuesta establece unos marcos capaces de garantizar en los Estados miembros la armonización, e incluso la uniformización, de los métodos de recogida de datos, así como una mejora de la fiabilidad y la comparabilidad de los mismos. Hay que esforzarse por que estos muestreos puedan aportar unos datos constantemente actualizados y fiables para los análisis relativos a los principales elementos de los objetivos políticos de la Unión.

2. Introducción ⁽¹⁾

2.1 Tras un largo proceso de investigación, elaboración y consulta, la Comisión ha presentado su propuesta relativa a la adopción de un «programa de acción integrado en el ámbito del aprendizaje permanente». El Comité Económico y Social Europeo expresa su satisfacción al respecto y señala que las

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del aprendizaje permanente» — SOC/176 – Ponente: Sr. KORYFIDIS- DO C 221 de 8.9.2005.

ideas incluidas en el presente dictamen tienen como objetivo que la propuesta concreta presentada por la Comisión Europea sea lo más funcional y eficaz posible.

2.2 En el contexto de la observación que acaba de formularse, el punto de vista del CESE sobre la propuesta de la Comisión se ha visto influido sobre todo por los conocimientos que éste posee y las experiencias que ha adquirido sobre:

2.3 los contratiempos acumulados en la acción conducente al cumplimiento de los objetivos de Lisboa,

2.4 el retraso sufrido en la adecuación de la formación y la educación a la productividad ⁽²⁾,

2.5 la situación demográfica de Europa,

2.6 las preocupaciones surgidas recientemente a escala europea, pero también a escala mundial, sobre la búsqueda de soluciones a los problemas citados ⁽³⁾.

3. Presentación comentada de la propuesta de la Comisión

3.1 El Grupo de trabajo sobre las capacidades básicas ⁽⁴⁾ creado en 2001 en el contexto del programa «Educación y formación 2010» ha desarrollado un marco de competencias clave necesarias en una sociedad del conocimiento, y ha formulado una serie de recomendaciones sobre la conveniencia de velar por que todos los ciudadanos puedan adquirirlas ⁽⁵⁾.

3.2 El objetivo común más importante consiste en lograr que al término del período de aprendizaje inicial, los jóvenes hayan asimilado las competencias clave hasta alcanzar un nivel que les permita estar bien preparados para la vida adulta, y que los adultos puedan desarrollar y actualizar estas competencias a lo largo de toda la vida.

3.3 La recomendación señala las competencias clave siguientes: 1. comunicación en la lengua materna; 2. comunicación en lenguas extranjeras; 3. competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología; 4. competencia digital; 5. aprender a aprender; 6. competencias interpersonales, interculturales y sociales, y competencia cívica; 7. espíritu de empresa, y 8. expresión cultural. La recomendación define la articulación de los conocimientos, capacidades y actitudes correspondientes a cada uno de estos ámbitos.

3.4 Los trabajos relativos a las competencias clave están estrechamente ligados a otras muchas iniciativas o actividades en curso, como, por ejemplo, los trabajos actuales sobre el establecimiento del marco europeo de cualificaciones (MEC), o los esfuerzos encaminados a lograr una mayor transparencia de los sistemas de cualificación (como, por ejemplo, la validación de los conocimientos adquiridos mediante un aprendizaje no formal).

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Formación y productividad» (SOC/183) de 28.10.2004 — Ponente: Sr. KORYFIDIS – DO C 120 de 20.5.2005.

⁽³⁾ Véase el informe Kok sobre la evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa en marzo de 2005 (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf).

⁽⁴⁾ El Grupo de trabajo prefirió utilizar los términos «competencia», para referirse a una combinación de conocimientos, capacidades y actitudes, y «competencia clave» para definir las competencias necesarias para todo ello. De este modo, se recoge el concepto de capacidades básicas, pero no se limita a ellas.

⁽⁵⁾ Grupo de trabajo sobre las capacidades básicas, informes de seguimiento de los progresos realizados, 2003 y 2004: http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html - basic

3.5 La propuesta aporta un instrumento de referencia para la identificación de las competencias clave necesarias para todos; también apoya los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a integrar las competencias clave en sus estrategias de aplicación del aprendizaje permanente.

3.6 Se trata de un marco de referencia que tiene por objetivo ayudar a los responsables políticos, los proveedores de servicios del sector de la formación, los empresarios y los propios alumnos a alcanzar, a escala nacional y europea, los objetivos comunes.

3.7 La recomendación define las competencias clave necesarias para todos los ciudadanos en una economía y una sociedad basadas en el conocimiento. Reconoce que es en el nivel nacional, regional y local donde es necesario adoptar las decisiones de aplicación. La recomendación insta a los Estados miembros a velar por que todas las personas hayan adquirido las competencias clave al término de la educación y la formación iniciales y, a la luz de los criterios de referencia europeos, los anima a abordar los desequilibrios en materia de educación.

3.8 En cuanto a los adultos, la recomendación solicita la creación, con la participación de los interlocutores sociales, de infraestructuras completas que garanticen a los ciudadanos de más edad el acceso a los instrumentos de desarrollo de los conocimientos.

3.9 Por último, la recomendación insta a la Comisión a respaldar las reformas a escala nacional por medio del aprendizaje inter pares, el intercambio de buenas prácticas y la comunicación de los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos.

3.10 La recomendación no incluye elementos relativos al presupuesto comunitario.

4. Observaciones generales del CESE

4.1 La recomendación tiene por objetivo apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembros para desarrollar los sistemas de educación y formación iniciales, la oferta de formación y enseñanza para los adultos, y el conjunto del sistema de aprendizaje permanente, elaborando un marco de referencia sobre las competencias clave. En cuanto a la definición exacta del contenido de las competencias, los debates de expertos seguirán estando justificados (y serán indispensables) en el futuro, pero la recomendación en su conjunto indica claramente la orientación deseable de la formación básica en el marco del sistema escolar y del aprendizaje de adultos.

4.2 En un dictamen anterior dedicado a la relación entre formación y productividad⁽⁶⁾, el CESE formulaba críticas al conjunto de los Estados miembros por la coordinación insuficiente y la falta de armonización entre los sistemas de formación. De acuerdo con esta crítica, el sistema de formación profesional continua de cada país está separado del resto del sistema educativo y mantiene una relación insuficiente con la vida económica y social ambiente. La mayoría de las veces, el

contenido de las formaciones está directamente en función de las exigencias a corto plazo, y, a más largo plazo, puede desembocar en una mala orientación. Basándose en este análisis, el Comité considera que las recomendaciones relativas a las competencias clave pueden constituir puntos de orientación comunes y generales para los distintos programas de educación, y formar un principio rector potencial para el funcionamiento más armonioso de los distintos subsistemas educativos.

4.3 Además, la evaluación de la aplicación de la estrategia comunitaria refleja adecuadamente la diversidad en la interpretación de las competencias clave, así como el carácter divergente de los distintos programas prácticos resultantes. Hace muchos años que se está debatiendo, tanto en el interior de la Unión como fuera de sus fronteras, sobre una definición a la vez científica y concreta del concepto de competencia. Así, la OCDE ha definido en el marco de un proyecto autónomo, el proyecto DeSeCo, las competencias clave consideradas más importantes (que sólo se corresponden parcialmente con las incluidas en la propuesta).

4.4 La adquisición de conocimientos negociables en el mercado de trabajo y que garanticen el éxito social, con arreglo a la lógica de base de una sociedad denominada del conocimiento, se produce en el contexto de una emulación (competencia) entre los distintos grupos e individuos que constituyen la sociedad. Entre los objetivos de acción del Estado y de los programas estratégicos establecidos por los Gobiernos en materia de educación debería figurar el de facilitar la igualdad de acceso y de oportunidades para todos.

4.5 Tratándose de la formación permanente y de la cuestión de las competencias, es importante destacar, en armonía con el texto de la recomendación, no sólo la importancia de reforzar la adquisición de las distintas competencias, sino también la necesidad de apoyar mediante programas específicos el mantenimiento de las competencias ya adquiridas.

4.6 La aplicación de las recomendaciones sobre las competencias clave supone un desafío importante para los sistemas educativos de los Estados miembros. Su integración –sobre todo en lo que se refiere a la formación inicial y, en particular, en los sistemas educativos que aún no han podido romper con una organización rígida de la educación basada en una estructura por asignaturas– exige un planteamiento fundamentalmente nuevo.

4.7 La recomendación representa un desafío al menos equivalente en lo que se refiere a la modificación del planteamiento de los enseñantes que ejercen su actividad en el sistema educativo y su preparación. Por este motivo, el CESE considera especialmente importante prepararlos, por una parte, para que sean capaces, tanto en el marco de la enseñanza pública y de la formación profesional como en el de la formación de adultos, de ayudar eficazmente a los alumnos en la adquisición de las competencias clave, y, por otra parte, a que adquieran por sí mismos y luego desarrollen continuamente las competencias clave necesarias para su actividad profesional.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Formación y productividad» (SOC/183) de 28.10.2004 — Ponente: Sr. KORYFIDIS – DO C 120 de 20.5.2005.

4.8 La propuesta aborda el apoyo a la adquisición de competencias pertinentes por las personas mayores⁽⁷⁾ como una cuestión importante desde el punto de vista de la cohesión social. En el contexto del fomento del crecimiento y del empleo como objetivos prioritarios de la Unión, los Estados miembros centran su atención, así como los recursos asignados a la educación, en los grupos de edad que realizan la formación inicial y en la población activa. No obstante, se plantean con razón numerosas preguntas a raíz de la falta de competencias de los grupos de mayor edad. El abismo intergeneracional ya es evidente en algunos ámbitos, como, por ejemplo, en materia de alfabetización digital. La mayoría de los Estados miembros se fijan objetivos estratégicos nacionales –por ejemplo, en materia de administración electrónica o incluso la disponibilidad digital de informaciones y servicios importantes para los ciudadanos– que equivalen a condicionar el disfrute del derecho a la información y la posibilidad de participar en la sociedad al dominio de competencias clave (como, por ejemplo, los conocimientos básicos de informática). Por lo tanto, como las personas mayores –y otros grupos desfavorecidos– quedan excluidas de los programas que fomentan la adquisición de las competencias principales, la consecución de estos objetivos puede ir acompañada de repercusiones negativas para la cohesión social.

4.9 Dado que la implantación de una educación basada en la competencia tiene implicaciones muy complejas en materia de política educativa, sería muy importante establecer en toda la Unión un diálogo constante entre expertos en este ámbito, y hacer ampliamente accesibles las conclusiones de este intercambio. Habida cuenta de la complejidad de este asunto, sería deseable que la Comisión, respetando las competencias atribuidas por el Tratado CE y el principio de subsidiariedad, ayudase a los expertos de los Estados miembros en materia de política educativa no sólo a establecer los objetivos, sino también a identificar las distintas maneras de proceder y los medios que pueden utilizarse para concretarlos, así como para afrontar los posibles escollos. (Además del fomento de ejemplos de buenas prácticas, los intercambios de experiencias también deberían garantizar la posibilidad de extraer enseñanzas del análisis de los fracasos).

5. Recogida de datos estadísticos relativos al aprendizaje permanente

5.1 Sobre este punto, la cuestión del aprendizaje permanente está estrechamente vinculada al proyecto de reglamento relativo a las estadísticas sobre la formación permanente⁽⁸⁾.

5.2 El proyecto de reglamento supone que, para poder sustentar la aplicación del método abierto de coordinación en el campo de la educación y la formación, la Unión Europea tiene cada vez más necesidad de estadísticas y de indicadores comparables en materia de educación, formación y aprendizaje permanente.

5.2.1 Hasta ahora, la cooperación y el intercambio de datos entre Estados miembros se basan en un acuerdo tácito. El proyecto de Reglamento tiene por objetivo crear la base jurídica que permita desarrollar un sistema duradero de producción de datos sobre la educación, que pueda servir de punto de partida para los debates políticos que se celebran en los distintos ámbitos a nivel comunitario.

5.2.2 El objetivo consiste en establecer un marco que englobe todas las actividades existentes y previsibles en materia de estadísticas de la formación permanente, excluida la formación en la empresa, cubierta por la encuesta de Eurostat sobre la formación profesional continua (encuesta FPC), que ya ha sido objeto de un reglamento por separado aprobado recientemente.

5.2.3 La propuesta se refiere exclusivamente a las estadísticas de la educación, la formación y el aprendizaje permanente que deberán facilitarse a la Comisión a fin de permitir la elaboración de estadísticas comunitarias.

5.2.4 El principal objetivo del Reglamento es establecer normas estadísticas comunes que permitan la producción de datos armonizados y, de este modo, la creación de un marco común para la elaboración sistemática de estadísticas comunitarias en el ámbito del aprendizaje permanente.

5.3 Es sumamente importante que se trate de una visión de conjunto realista de los procesos correspondientes que sirva de base al establecimiento de los objetivos estratégicos de la Unión Europea. Es por lo menos igual de importante que las evaluaciones que se consideren adecuadas en la aplicación de las estrategias puedan apoyarse en recogidas de datos y en series de datos fiables desde el punto de vista metodológico y realizadas de manera regular, así como en las conclusiones de ellos derivadas. Es importante disponer de datos e indicadores que permitan realizar comparaciones internacionales.

5.3.1 En la práctica, los recursos de formación se reparten de manera muy desigual. Además, la formación postescolar, la del adulto, no permite en la mayoría de los casos reequilibrar las desigualdades existentes, sino agravarlas (como muestran los datos recabados sobre esta cuestión). Para el seguimiento y la evaluación de este aspecto, puede constituir un punto de apoyo el suministro regular de datos basándose en principios fundamentales y en bases metodológicas uniformes.

5.4 En la actualidad, varias encuestas estadísticas, que funcionan en paralelo y en gran parte independientes las unas de las otras, abordan los distintos ámbitos de la educación, la formación y la formación de adultos. Por sí mismos, e incluso recurriendo a las nuevas encuestas estadísticas que actualmente se están empezando a realizar, los dispositivos de recogida de datos de la Unión Europea no pueden cubrir este ámbito en su totalidad. Habida cuenta de las características de Eurostat, existe cierta diferencia entre sus encuestas estadísticas, sus contenidos y sus orientaciones, y los de otros organismos responsables de la recogida de datos.

5.5 Para que los recursos puedan utilizarse de manera más adecuada, resulta deseable evitar, en el marco de una recogida regular de datos, los solapamientos injustificados desde un punto de vista científico, pero hay que esforzarse al mismo tiempo de manera sistemática para que los resultados de las distintas encuestas puedan compararse de una manera u otra. Sólo una cooperación científica estrecha con los organismos especializados externos a la Unión Europea (OCDE, Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Escolar — International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)) y una comparación con sus encuestas estadísticas podrán garantizar ambas cosas.

(7) Definición de las «personas mayores» destinatarias: ¿personas sin actividad o que han abandonado definitivamente toda fase de actividad?

(8) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la producción y al desarrollo de estadísticas sobre educación y aprendizaje permanente, COM(2005) 625 final — 2005/0248 (COD).

5.6 En la situación actual, resulta indispensable la estrecha cooperación técnica con las organizaciones externas a la Unión, ya que la medida de las competencias clave no figura actualmente entre las competencias de Eurostat, la Oficina Europea de Estadística. (En materia de medida de competencias, las encuestas efectuadas por la OCDE, principalmente el programa PISA y el programa destinado a medir las competencias de la población adulta –actualmente en curso de elaboración y denominado Programa para la evaluación internacional de las competencias de los adultos (PEICA)– pueden desempeñar un papel privilegiado).

5.7 Las necesidades en materia de estadísticas útiles para la elaboración de las políticas y de datos que contribuyan a evaluar los progresos realizados son muy importantes. La demanda de estadísticas actualizadas está aumentando incluso de manera considerable. Es fundamental que los Estados miembros recojan los datos siguiendo métodos similares y que se otorgue prioridad a la fiabilidad y comparabilidad de los mismos.

6. Observaciones específicas

6.1 El funcionamiento de los sistemas de recogida de datos es especialmente costoso. Consciente de este problema, el CESE considera que, en función de la capacidad de los Estados miem-

bros para asumir esta carga, parece justificado estudiar la posibilidad a largo plazo de acortar los ciclos quinquenales de recogida de datos relativos al aprendizaje permanente, esto es, aumentar la frecuencia de las encuestas. En lo que se refiere a la recogida de datos, el hecho de completar las grandes encuestas estadísticas sobre los ámbitos más pertinentes desde el punto de vista político con estudios específicos más frecuentes, incluso anuales, y con encuestas de menor envergadura podría constituir una solución a corto plazo. Estas encuestas específicas, así como los análisis basados en sus conclusiones, podrían permitir el seguimiento de los procesos más importantes desde un punto de vista político y la evaluación del cumplimiento de los objetivos comunitarios en materia de aprendizaje permanente.

6.2 Parece legítimo que la recogida de datos relativos a las formaciones en las empresas, dado que afectan a un segmento importante del aprendizaje permanente, también esté sujeta al reglamento propuesto. Una parte de estas formaciones (las que se imparten en las empresas de diez o más trabajadores) está cubierta actualmente por la encuesta quinquenal sobre la formación profesional continua (FPC). No obstante, esta encuesta no facilita ningún dato relativo a las formaciones seguidas en las empresas de menos de diez trabajadores.

Bruselas, 18 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND
