

Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	.....	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	<b>Comité Económico y Social</b>	
	<b>403º Pleno de 29 y 30 de octubre de 2003</b>	
2004/C 32/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un turismo accesible a todas las personas y socialmente sostenible» .....	1
2004/C 32/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas y procedimientos destinados a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual» (COM(2003) 46 final — 2003/0024 (COD)) .....	15
2004/C 32/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 68/2001 relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación» .....	20

Precio: 22,00 EUR

ES

(continúa al dorso)

Número de información	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2004/C 32/04	Dictamen al Comité Económico y Social Europeo sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>— la «Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones — Mejora de la protección del transporte marítimo», y</li> <li>— la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias» (COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD)) .....</li> </ul>	21
2004/C 32/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Redes transeuromediterráneas de energía» .....	28
2004/C 32/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la generalización y la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras en la Comunidad» (COM(2003) 132 final — 2003/0081 (COD)) .....	36
2004/C 32/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión — Desarrollo de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental» (COM(2003) 131 final) .....	39
2004/C 32/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>— la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes»,</li> <li>— la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración por la Comunidad Europea del Protocolo de 1998 del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia provocada por contaminantes orgánicos persistentes», y</li> <li>— la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los contaminantes orgánicos persistentes y que modifica las Directivas 79/117/CE y 96/59/CE» (COM(2003) 331, 332, 333 final — 2003/0118-0117-0119 (CNS)) .....</li> </ul>	45
2004/C 32/09	Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo» (COM(2003) 355 final — 2003/0124 (COD)) .....	49
2004/C 32/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación» (COM(2003) 273 final — 2003/0114 (COD)) .....	52

Número de información	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2004/C 32/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades» (COM(2003) 441 final — 2003/0174 (COD)) .....	57
2004/C 32/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social» (COM(2003) 261 final) .....	60
2004/C 32/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, de Madeira, de las islas Canarias y de los departamentos franceses de Guyana y de la Reunión debido al carácter ultraperiférico de estas regiones» (COM(2003) 516 final — 2003/0202 (CNS)) .....	64
2004/C 32/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2561/2001 por el que se fomenta la reconversión de los buques y los pescadores dependientes hasta 1999 del Acuerdo de pesca con Marruecos» (COM(2003) 437 final — 2003/0157 (CNS)) .....	66
2004/C 32/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: — la «Comunicación de la Comisión — Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia», y — la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las unidades de carga intermodales» (COM(2003) 155 final — 2003/0056 (COD)) .....	67
2004/C 32/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71, en lo que se refiere a la armonización de los derechos y la simplificación de los procedimientos» (COM(2003) 378 final — 2003/0138 (COD)) .....	78
2004/C 32/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/834/CE relativa al programa específico de investigación, desarrollo tecnológico y demostración denominado «Integración y fortalecimiento del espacio europeo de la investigación» (2002-2006)» (COM(2003) 390 final — 2003/0151 (CNS)) .....	81
2004/C 32/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Iniciativa del Reino de los Países Bajos con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 44/2001 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil»	88

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2004/C 32/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las estadísticas de intercambios de bienes entre Estados miembros» (COM(2003) 364 final — 2003/0126 (COD)) .....	92
2004/C 32/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica Directiva 77/799/CEE relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados Miembros en el ámbito de los impuestos directos e indirectos» (COM(2003) 446 final/2 — 2003/0170 (COD)) .....	94
2004/C 32/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos» (COM(2003) 180 final — 2003/0071 (COD)) .....	97
2004/C 32/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento nº 79/65/CEE por el que se crea una red de información contable agrícola sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas en la Comunidad Económica Europea» (COM(2003) 472 final — 2003/0182 (CNS)) .....	101
2004/C 32/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Balance de las experiencias obtenidas por el CESE en materia de evaluación del impacto económico, social y de empleo de las reformas estructurales llevadas a cabo en la Unión» .....	103
2004/C 32/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que se refiere a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido» (COM(2003) 397 final — 2003/0169 (CNS)) .....	113
2004/C 32/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 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» (COM(2003) 462 final — 2003/0179 (CNS)) .....	118
2004/C 32/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo referente al procedimiento de adopción de medidas de inaplicación, así como a la atribución de las competencias de ejecución» (COM(2003) 335 final — 2003/0120 (CNS)) .....	120

## II

(Actos jurídicos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

### 403º PLENO DE 29 Y 30 DE OCTUBRE DE 2003

#### Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un turismo accesible a todas las personas y socialmente sostenible»

(2004/C 32/01)

El 23 de enero de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Mendoza).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

#### PARTE PRIMERA: ASPECTOS GENERALES

basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

##### 1. Introducción

1.1. El turismo es reconocido de forma general en el mundo y en particular en la Unión europea y en sus instituciones como actividad y fenómeno económico de importancia estratégica para la consecución de múltiples objetivos que están en el corazón de la razón misma de ser de la Unión Europea de sus políticas, de su voluntad de hacer una Europa mejor para hoy y para el futuro de las generaciones venideras. El desarrollo turístico por su directa repercusión sobre las condiciones económicas, sociales y medioambientales del entorno en que se produce, puede y debe ser un instrumento privilegiado de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos; pero para asegurar el cumplimiento a largo plazo de ese potencial y hacerlo real, el turismo debe cumplir unos requisitos de sostenibilidad que todos los agentes intervinientes: Instituciones públicas y privadas, empresas y usuarios debemos respetar. Ese conjunto de condiciones son las que configurarán las nuevas formas de turismo sostenible, económica, social y medioambientalmente que deseamos y buscamos.

1.2. Es obligado señalar la reconocida y especial contribución del turismo sostenible a la consecución del objetivo estratégico de la cumbre de Lisboa: Convertirse en la economía

1.2.1. El Consejo de Bruselas de los días 20 y 21 de marzo de 2003, en un nuevo contexto económico de menor vitalidad y menor creación de empleo, ha buscado pasar de las palabras a los hechos y conseguir que la Unión y los Estados miembros cumplan sus compromisos: Reiteramos nuestro firme empeño personal en realizar oportuna y eficazmente las reformas en los tres pilares —económico, social y medioambiental— de la Estrategia de Lisboa.

Ese mismo Consejo marcó unas nuevas prioridades que, en la práctica, suponen dar un nuevo impulso al espíritu empresarial, a la innovación y a la potenciación del mercado interior, como formas de mejorar y situar la competitividad en el lugar central que le corresponde, en la economía en general y en el turismo en particular.

1.3. En este año 2003, Año Europeo de las personas con discapacidad, es obligado poner una mirada especialmente atenta y preocupada por poner en práctica el derecho de los discapacitados a disfrutar de su ocio, a hacer turismo de forma plena, pero para ello son necesarios cambios de mentalidad,

información, sensibilización, gestión. Analizaremos esas condiciones y propondremos iniciativas que serán una pequeña contribución del Comité Económico y Social Europeo al éxito de ese Año Europeo y a hacer realidad el turismo sostenible y accesible para todos.

1.4. No podemos tampoco olvidar que, aún hoy, el turismo no es una actividad accesible a todos los ciudadanos de Europa y ello por varias razones de índole social y económica. Los beneficios de todo tipo inherentes que la actividad turística produce entre todos los ciudadanos, pero especialmente entre los jóvenes, merecen una especial atención de las instituciones para fomentar nuevas formas de turismo, asequibles a todos y en especial para aquellos con menor poder adquisitivo. La construcción de una Europa ampliada, ecológicamente sostenible, económicamente competitiva y socialmente cohesionada, donde todos sus ciudadanos disfruten de una buena calidad de vida, merece la dedicación de recursos, atención y políticas de fomento adecuados a ese objetivo.

## 2. El turismo en la política europea

2.1. Es de general conocimiento y aceptación que el turismo es una actividad económica de gran importancia no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde el social y el medioambiental, y ello tanto para la Unión Europea como para todo el mundo. En la actividad turística tienen puesta su mirada los pueblos con turismo desarrollado, en aras a continuar con una actividad que se ha mostrado en el pasado generadora de riqueza, alto nivel de empleo y calidad de vida y también aquellos pueblos menos desarrollados que ven con esperanza al turismo como actividad potencialmente central para su salida de la pobreza y para su progreso económico y desarrollo social y para la consecución de los objetivos de la convergencia.

2.2. Pero si ello es cierto, lo es también que el turismo ha sido con frecuencia en el pasado, es en la actualidad y puede ser en el futuro, una actividad generadora de desequilibrios económicos, sociales y medioambientales y que, a largo plazo, presenta amenazas que pueden dañar su potencial de generación de bienestar y desarrollo sostenible.

2.3. Respecto a la importancia económica del turismo en la UE, basta reproducir aquí por su claridad algunos textos más relevantes de la Comunicación de la Comisión sobre «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo»<sup>(1)</sup>.

«La profesión del turismo en la Unión Europea es ejercida aproximadamente por dos millones de empresas, esencialmente PYME, que contribuyen a cerca del 5 % del PIB y del empleo. Esta cifra oscila en una franja del 3 % al 8 % según los Estados miembros. El turismo genera, además, volúmenes de actividad considerables en otros sectores, como el comercio y los equipamientos especializados, que suponen cerca de una vez y media del generado por el turismo propiamente dicho.

Desde el punto de vista del volumen de negocios, más del 80 % del turismo de los europeos es de carácter personal o familiar. El resto es turismo de negocios, en sentido amplio, que oscila según los países entre algo menos del 15 % y más del 30 % del volumen total, correspondiendo la parte más elevada a los países nórdicos. Los hogares de la Unión reservan cerca de un octavo de sus gastos personales a consumos vinculados con el turismo, circunstancia que varía relativamente poco según los países.

El turismo comunitario tiene un carácter muy interno. El 87 % de la actividad turística conocida se destina a los propios ciudadanos y tan sólo el 13 % a los visitantes de terceros países. En cuanto al turismo de los ciudadanos de la Unión, tres cuartas partes se quedan en el territorio de uno de los 15 Estados miembros, y el otro cuarto se dirige a otras partes de Europa y del mundo.

El turismo es uno de los sectores de la economía europea que tienen mejores perspectivas de futuro. Las previsiones señalan que Europa tendrá un crecimiento turístico continuo y más fuerte que el crecimiento económico medio, como consecuencia del aumento del tiempo de ocio y su importancia social, así como del crecimiento económico mundial.

Sólo en los ámbitos de la hostelería y la restauración, se crearon en Europa aproximadamente 100 000 empleos anuales durante los últimos años. Europa, que ofrece la mayor diversidad y densidad de alicientes turísticos, es la región turística más visitada del mundo. Pese a presentar un índice de crecimiento turístico inferior a la media mundial, en particular al de algunas regiones emergentes transoceánicas, el volumen del turismo europeo se duplicará en los 20 a 25 próximos años y, desde el punto de vista de los gastos y los productos, tendrá un crecimiento neto de aproximadamente el 3 % anual. El empleo crecerá cerca del 15 % en los diez próximos años.»

2.4. Si bien es cierto que el turismo no forma parte directamente de la política común de la Unión Europea, no es menos cierto que diversas instituciones europeas se plantean medidas y acciones que tienen repercusión sobre el turismo por su carácter transversal o se apoyan en él como instrumento para alcanzar diversos objetivos principales de la UE: desarrollo sostenible, empleo, cohesión económica y social... En definitiva, una mejor calidad de vida para los ciudadanos europeos.

(1) COM(2001) 665 final de 13.11.2001.

2.4.1. Es importante señalar que la única referencia al turismo en el Tratado de la Unión en su formulación consolidada en Niza, después de la revisión y ampliación de diversos protocolos, es el apartado u) del artículo 3 dedicado a los Principios que textualmente dice así:

«Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

...

u) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.»

2.5. La actividad turística ha sido considerada de forma importante en diversos documentos de la Comisión y el Consejo como instrumento de generación de empleo, pero podemos convenir que aún esa presencia del turismo en el conjunto de las políticas europeas es poco relevante y que, posiblemente, deberá reforzarse y ampliarse para estar en consonancia con la importancia estratégica por todos aceptada que tiene el turismo en la actualidad y que previsiblemente tenga en el futuro. En ese sentido se vienen escuchando voces que reivindican y prevén en el futuro mayor presencia del turismo en el conjunto de las actividades de la Unión Europea y de sus diversas instituciones y, de forma más patente, la necesidad de exigir la necesaria coordinación del conjunto de políticas comunitarias con incidencia en el turismo. Para que ello sea posible, es necesario disponer en el futuro de más y mejores datos respecto al turismo y todas sus facetas y relaciones con el resto de sectores con el fin de poder evaluar con toda exactitud la contribución del turismo a la calidad de vida y cohesión de los ciudadanos europeos, no sólo en términos económicos sino también sociales.

2.6. La realidad inmediata de la incorporación de nuevos países a la Unión Europea obliga a tener en cuenta los impactos que dicha ampliación supondrá sobre el turismo, tanto en los quince países actuales como en los diez futuros. Se considera que la Comisión podría estudiar detenida y profundamente este asunto y difundir ampliamente los resultados y conclusiones de dicha investigación.

2.7. Merece también atención especial la determinación del papel que va a tener el turismo en la configuración de la Europa que surja de la Convención Europea. Se deberán promover iniciativas para asegurar que la actividad y la política turística sean reconocidas efectivamente tanto en su importancia económica como por su capacidad de generación de empleo, su capacidad de aportación cultural y entendimiento entre los ciudadanos de todo el mundo y como instrumento de construcción de la Europa de los Ciudadanos.

### 3. *El turismo*

3.1. El fenómeno turístico presenta una gran complejidad por la gran variedad de factores que intervienen en su

configuración, ordenación y evolución. Podemos indicar algunos de dichos factores y sus relaciones con el turismo para tratar de enfocar correctamente tanto las actuales formas en que se desarrolla el turismo como el rediseño de las formas futuras de tal manera que, como indica el título de este Dictamen, sean accesibles a todas las personas y socialmente sostenibles.

3.2. Entre todos los factores que interaccionan con el turismo, algunos se entienden relevantes para conseguir esa confluencia de objetivos y por ello merecen un tratamiento pormenorizado. Entendemos que son diez las facetas que nos van a permitir acercarnos a la forma más idónea de alcanzar ese objetivo: El turista, el empleo, las empresas, la cohesión social, la estabilidad, la cultura y el patrimonio, la accesibilidad de las personas con discapacidad, el medio ambiente, la paz y la solidaridad y los roles de los agentes.

3.3. Respecto a esas diez facetas y relaciones del turismo, propondremos varias iniciativas de muy diversa índole y responsabilidad para su puesta en acción. Recogemos así el espíritu de la cumbre de Bruselas que llama a la puesta en acción de los principios del desarrollo sostenible. Tal vez el turismo, por su carácter estratégico para la economía europea, sea una actividad que pueda ejercer de «piloto» en esa puesta en práctica; las iniciativas que en la segunda parte de este Dictamen se concretan son propuestas que, por su amplio espectro de concepto, pueden permitir ese objetivo de acción.

## 4. *Turismo y sostenibilidad*

4.1. Hablar hoy de sostenibilidad, casi 30 años después de la primera vez que se empleó la expresión «desarrollo sostenible» para cualificar el modelo de desarrollo que consideramos idóneo, sigue siendo exigencia para toda actividad humana, ya sea de orden económico (relación recursos-productos), de orden social (relación personas-grupos) o de orden ambiental (relación hombre-naturaleza).

4.1.1. Ese término de Desarrollo Sostenible obtuvo su mayoría de edad en la cumbre de Río de 1992, siendo aceptado desde entonces por toda la comunidad internacional y mantiene una cierta ambigüedad en su formulación conceptual, que permite su aplicación con diversos matices. Por aportar una definición clásica, la de Brundtland: «El desarrollo sostenible será aquel que permitirá satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades».

4.2. Hablar de sostenibilidad no es hablar de fáciles soluciones, es hablar de conflictos entre los diversos objetivos que la sociedad puede plantearse, conflictos entre economía y ecología, conflictos entre el hoy y el mañana, conflictos entre lo local y lo global. Por ello hablar de sostenibilidad no es sólo hablar de soluciones técnicas sino de valores, de prioridades, de formas de enfocar los problemas, de un nuevo modo de plantear políticas públicas y privadas, en definitiva de un cambio de modelo que sea capaz de impregnar toda la acción humana de respeto y equilibrio entre diversos compromisos.

4.3. Diversas instituciones de la UE han recogido la filosofía de la sostenibilidad y así, por ejemplo, el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor en 1999, hace del desarrollo sostenible una de las principales tareas de la Unión Europea. En el artículo 2 del Tratado se establece que «La Unión tendrá los siguientes objetivos (...) promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante (...) el fortalecimiento de la cohesión económica y social».

4.3.1. Hay un amplio consenso sobre las dos ideas principales que, como mínimo, se recogen en el concepto de desarrollo sostenible:

- Que el desarrollo tiene una dimensión económica, socio-cultural y medioambiental. El desarrollo sólo será sostenible si se logra el equilibrio entre los distintos factores que influyen en la calidad de vida.
- Que la generación actual tiene la obligación, frente a las generaciones futuras, de dejar suficientes recursos sociales, medioambientales y económicos para que puedan disfrutar al menos del mismo grado de bienestar que nosotros.

4.3.2. Se ve de forma clara y constante la triple apelación a los aspectos económicos, sociales y medioambientales que deben conformar unos límites y unas relaciones que llamamos de desarrollo sostenible.

4.4. En el caso del turismo ese necesario triple enfoque es más evidente. El turismo es una industria, posiblemente la única, que tiene la particularidad de que su producto básico es el «atractivo turístico», integrado por un conjunto de elementos en los que la percepción de la naturaleza, de su variedad de entornos y paisajes, de su biodiversidad, en definitiva de su respeto al medioambiente, desempeñan un papel esencial en la calidad y adecuación del producto que buscan los usuarios, los turistas.

4.4.1. La evidencia de que el factor económico es esencial en el ámbito turístico es de aceptación general. Tal y como se ha indicado anteriormente, la industria turística se ha revelado como un potente motor de generación de empleo y riqueza en prácticamente todo el mundo pero, de forma intensiva en Europa, e incluso aún más concentrada en los países del ámbito mediterráneo. La sostenibilidad en lo referente a este factor implica necesidad de visión estratégica y a largo plazo, no a corto o medio; significa plantear los productos turísticos en términos de competitividad sostenible, con respeto a las condiciones medioambientales, pero también con capacidad de generar empleo estable y de calidad durante todo el año.

4.4.2. De la misma forma, el carácter fundamental de servicio permite y, a la vez, obliga a tener en cuenta los factores sociales de los agentes y personas que intervienen en el turismo con el fin de que sean capaces no sólo de ofrecer un producto estandarizado, sino que sean transmisores de valores sociales, culturales, de relación interpersonal que pongan en valor la capacidad de los pueblos de compartir tradiciones, culturas, valores y experiencias. El turismo puede y debe ser un valioso instrumento de ayuda en la tarea de completar el mercado interior de la Unión Europea. Es preciso impulsar activamente la plena realización del mercado interior de servicios también en el sector del turismo. La libre circulación de las personas que intervienen en la actividad turística debería quedar garantizada con la mayor rapidez posible y en su totalidad.

4.4.3. No podemos olvidar que la sostenibilidad social implica eliminar, disminuir o, al menos, compensar aquellas amenazas que la propia tipología de la actividad turística tiene en el entorno local y familiar de las personas que prestan sus servicios en él. El ritmo horario de los trabajadores del sector en sus vertientes diarias, semanales y anuales genera frecuentemente distorsiones familiares y sociales difíciles de soslayar y que producen efectos negativos sobre la formación de los jóvenes, sobre la necesaria conciliación de la vida familiar y laboral y sobre la capacidad de relación y cohesión social.

4.4.4. El turismo es un instrumento perfecto de conocimiento y relación entre los pueblos del mundo; sólo quien conoce al otro es capaz de entenderlo, de valorarlo y de intercambiar conocimiento, cultura y vida. El turista y viajero tiene en cada viaje una oportunidad de experimentar emociones, experiencias que le acercan a otros pueblos, otras formas de vida que le permitirán enriquecerse humanamente, ser más tolerante y solidario.

4.4.5. Conseguir o, al menos, contribuir a que el turismo actual y futuro cumpla con su función básica de conocimiento e intercambio entre pueblos y que sea accesible para que de ello puedan disfrutar todas las personas, independientemente de su capacidad física, edad, renta, etnia, religión o cualquier otra característica, es precisamente el objetivo de este dictamen.

4.5. Enfocar este Dictamen sobre las nuevas formas de turismo accesible a todos y socialmente sostenible bajo el concepto más general de la sostenibilidad o desarrollo sostenible es exigencia de una coherencia interna que la UE y sus diversas instituciones deben cumplir y, a la vez, es orientador respecto a las iniciativas concretas que se puedan promover.

## PARTE SEGUNDA: **PROPUESTAS**

### 5. *Diez facetas de la sostenibilidad del turismo, cien iniciativas para la acción*

#### 5.1. Turismo y turistas

Es evidente que la persona debe ser el centro y eje de toda actividad económica o social. El turismo, como tal actividad económica y de relación personal, individual y colectiva entre los pueblos, participa de la necesidad de atender, en primer lugar, a las necesidades de las personas como tales, como ciudadanos de una nación, como ciudadanos europeos y, en definitiva, como ciudadanos del mundo.

El turista, en cuanto consumidor, debe ser objeto de un conjunto de prestaciones y, a la vez, sujeto de una demanda activa y con condicionantes que colaborarán en la sostenibilidad del turismo y su accesibilidad a todas las personas.

Varias iniciativas pueden adoptarse para colaborar en el objetivo de configurar para el futuro un turismo que sea capaz de integrar esos aspectos.

5.1.1. Practicar por parte de los turistas un turismo responsable, desde los puntos de vista medioambiental y social, con los diversos elementos que configuran la cadena del servicio turístico: transporte, acogida en destino, diversión, alojamiento, contacto con la naturaleza, con la cultura local, con el patrimonio y, especialmente, con los profesionales y ciudadanía en general de los destinos turísticos.

5.1.2. Favorecer por parte de todas las instituciones y agentes que intervienen en el turismo el escalonamiento de las vacaciones como forma de minimización del impacto y contribución a la desestacionalización de la actividad turística.

5.1.3. Impulsar en los países de origen, durante el viaje, y en los destinos y dirigida a los turistas, una amplia política de formación e información, de sensibilización y gestión sobre pautas de consumo sostenibles durante todo el tiempo de la actividad turística.

5.1.4. Propiciar, en todas sus posibilidades, los viajes que desde el punto de vista energético sean más eficientes en su modo de transporte, como forma de minimización de utilización de recursos.

5.1.5. Potenciar las diversas etiquetas medioambientales que informan y orientan a los consumidores hacia formas de turismo y consumo más sostenible.

5.1.6. Promover la creación y desarrollo, por parte de los operadores turísticos, de productos que aseguren el disfrute sin agotamiento de recursos y sin generación de exceso de residuos.

5.1.7. La orientación hacia la calidad sostenible por parte de los diversos agentes que actúan en el turismo, de tal manera que atender a la satisfacción de los clientes debe ser objetivo de toda actividad económica; asegurando, a nivel europeo, nacional y regional, la transparencia de precios y servicios, mediante la armonización de referencias para identificar la propia calidad de servicios y establecimientos, siempre bajo criterios de sostenibilidad.

5.1.8. Creación y difusión de modelos sostenibles de derechos y deberes de los turistas, de los agentes, de las instituciones con especial incidencia en la seguridad de personas que es una preocupación fundamental de los turistas.

5.1.9. Respeto a los principios del Código Ético del Turismo aprobado por la OMT, que debe llegar a ser norma básica de comportamiento de los consumidores: turistas y agentes turísticos. De forma especial, debe rechazarse el llamado turismo sexual que no debe contemplarse como forma válida de turismo.

5.1.10. Potenciación del turismo como actividad básica, positiva y necesaria para todas las personas y como instrumento de intercambio de culturas locales y del concepto y realidad de la ciudadanía europea sin fronteras, convirtiendo la actividad turística en un factor de desarrollo humano y cultural de los turistas, equilibrando también su responsabilidad con sus derechos como consumidores. Promocionar entre el resto del mundo a Europa en su conjunto como destino turístico sostenible y accesible.

#### 5.2. Turismo y empleo

En repetidas ocasiones se ha constatado mediante diversos e importantes estudios el enorme impacto actual y el extraordinario potencial de generación de empleo del turismo. Pero para que ello sea realidad, y realidad social y económicamente sostenible, se deben cumplir determinadas condiciones. El hecho de ser el turismo una actividad económica fundamentalmente de servicios personales permite que cualquier nueva actividad turística genere nuevos puestos de trabajo, pero sólo es posible un turismo de calidad y sostenible bajo condiciones de empleos de calidad.

Varias iniciativas pueden adoptarse para colaborar en el objetivo de configurar para el futuro un turismo que sea capaz de generar más y mejores empleos en las empresas y las zonas turísticas.

5.2.1. Establecer planes de formación a lo largo de toda la vida de las personas que trabajan en el sector turístico que permitan una mejor adaptación, empleabilidad y progreso en la carrera profesional de los empleados.

5.2.2. Favorecer la modernización de las cualificaciones, especializaciones y competencias para adaptarse a los importantes cambios en la organización y gestión de la actividad turística. Crear nuevos perfiles profesionales para atender a las demandas de las nuevas formas de turismo más sostenibles y accesibles para todos. Los empleos en medio ambiente relacionados con el turismo deben potenciarse, como parte integrante de los nuevos empleos del futuro.

5.2.3. Promover la creación de productos turísticos diversificados y con actividad durante todo el año para evitar la excesiva estacionalidad de la actividad turística y, en consecuencia, del empleo. Dar prioridad a la recuperación como áreas turísticas a las zonas en declive o recuperación industrial, mineras, etc., así como al desarrollo de ofertas turísticas rurales en aquellas áreas afectadas por cambios en la agricultura o por efectos de la Política Agrícola Común como alternativa de actividad y mantenimiento de empleo y cohesión social.

5.2.4. La negociación colectiva y la legislación deben reconocer los derechos de los trabajadores empleados parcialmente o por temporada, en lo que respecta a las prestaciones laborales y sociales, incluidas las pensiones. Se pide al Parlamento Europeo y a los interlocutores sociales que impulsen las medidas para concretar en la práctica, en el ámbito europeo y en la actividad turística, la figura del fijo discontinuo con derechos laborales y sociales sin discriminación con respecto a los trabajadores fijos.

5.2.5. Favorecer la flexibilidad y transferibilidad de las cualificaciones, que redunden en la estabilidad del empleo a lo largo de todo el año.

5.2.6. Investigar y proponer en el marco de la negociación colectiva fórmulas y sistemas de relaciones laborales que permitan conciliar la cotización a la seguridad social durante todo el año con la realización de actividad durante la parte del año más activa turísticamente.

5.2.7. Promover la participación activa de los trabajadores en los procesos de mejora y certificación de la calidad, asegurando que unas correctas condiciones laborales sean elementos esenciales de la calidad total de la actividad y empresa.

5.2.8. Mejorar el acceso a la información laboral, a las oportunidades de empleo, a la orientación profesional y a las políticas activas de empleo, utilizando preferentemente las tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

5.2.9. Aplicar medidas de conciliación de la vida familiar y laboral con especial incidencia en las zonas turísticas poco diversificadas en su actividad. En especial en los aspectos de guarderías, vivienda e infraestructuras.

5.2.10. Asegurar la igualdad de derechos laborales y salariales con independencia de género, edad, etnia o religión. En un contexto global y en la dimensión internacional del turismo y su competencia, sería necesario, como mínima garantía, que los Estados suscribiesen el Convenio nº 172 de la Organización Internacional del Trabajo y la Recomendación nº 179 sobre normas internacionales de trabajo para Hoteles y Restaurantes de 1991.

### 5.3. Turismo y empresas: competitividad empresarial y responsabilidad social de las empresas.

El turismo es fundamentalmente una compleja actividad económica, un conjunto de servicios y sectores económicos que se rigen por reglas de mercado, que se articula mediante empresas que buscan la competitividad, la generación de riqueza y, en definitiva, que aportan empleo y calidad de vida para los ciudadanos, en cuanto usuarios y como empleados del sector. Para que esa actividad económica sea sostenible y, por lo tanto, asegure su propia actividad y contribuya a la sostenibilidad de todo el futuro desarrollo se precisa el cumplimiento de condiciones que se pueden asegurar mediante diversas iniciativas.

5.3.1. Favorecer el conocimiento de las oportunidades que la demanda turística tiene en la actualidad y su potencial en el futuro, como instrumento de generación de riqueza mediante nuevos productos y destinos adecuados a los valores de la sostenibilidad.

5.3.2. Promover un diálogo continuo del sector turístico, de las administraciones públicas, de las organizaciones empresariales, de los sindicatos y de los ciudadanos en busca del consenso en las condiciones de calidad y sostenibilidad de la industria.

5.3.3. Comprometer la responsabilidad de las empresas con el entorno local, con sus formas de cultura, con sus peculiaridades sociales, con su entorno medioambiental, propiciando la valoración y aceptación social de la actividad turística. Se favorecerá que las empresas del sector turístico suscriban políticas de Responsabilidad Social de Empresas (RSE) como compromiso con el turismo sostenible.

5.3.4. Crear instrumentos de apoyo a la creación de empresas, especialmente las PYME, que les permita la formación, la investigación, transferencia de conocimientos y la cooperación empresarial.

5.3.5. Fomentar la cultura y las acciones hacia la calidad total de los productos y servicios turísticos, integrando la calidad medioambiental como elemento esencial de toda certificación de calidad.

5.3.6. Promover la creación y diversificación de productos y servicios antiestacionales respecto a la actividad estacional dominante o de productos y servicios con actividad durante todo el año.

5.3.7. Aumentar la competitividad de las empresas mediante la introducción de técnicas de gestión, modernización y empleo de tecnologías de información y comunicación (TIC) en el interior de las empresas y en sus relaciones con el entorno de clientes, proveedores y empleados.

5.3.8. Defender e impulsar el papel de la empresa en el sector turístico frente a las diversas formas ilegales o ilegales de turismo que no aportan el mismo nivel de contribución a la mejora de la sociedad, no controlan la calidad de sus servicios turísticos y no aseguran los derechos de los consumidores.

5.3.9. Dar preferencia a las formas de turismo basadas en la actividad económica por su mayor valor añadido y su menor impacto medioambiental, frente a las formas de turismo residencial basadas en la propiedad del suelo y de los inmuebles y escasa utilización en cómputo anual de esos activos. El turismo es esencialmente actividad económica que debe ser rentable y competitiva todo el año y a largo plazo y no sólo durante cortos espacios de tiempo del año.

5.3.10. Asegurar la investigación, información y promoción de los productos y servicios turísticos mediante partenariados público-privados, empleando formas y tecnologías de información y comunicación (TIC) y del comercio electrónico. Ofrecer desde las Administraciones servicios de uso común a las empresas (Bancos de datos, redes de información y promoción, etc.).

#### 5.4. Turismo y cohesión social: repercusión y equilibrio social de la actividad turística

El turismo se ha revelado como una potente actividad favorecedora del contacto entre los diversos pueblos y a la vez generadora de bienestar económico y social en las zonas turísticas receptoras de turistas. Pero también con frecuencia las relaciones sociales entre la población local se han visto alteradas en el sentido de pérdida del equilibrio tradicional al verse influidas por un flujo de visitantes que superan varias veces en número a los habitantes locales y que tiende a homogeneizar y universalizar los productos, incluidos los

turísticos, y las relaciones sociales. Desarrollar de forma positiva las potencialidades del turismo y reducir los riesgos de fractura social o cultural están en la base del turismo socialmente sostenible.

Mantener un turismo socialmente sostenible desde el punto de vista de la cohesión social de las zonas y poblaciones locales exige un conjunto de condiciones que pueden verse aseguradas y mejoradas a través de diversas iniciativas.

5.4.1. Fijar por las Administraciones, con la participación de los agentes del sector, unos parámetros de volumen y crecimiento del turismo que no superen la capacidad sostenible de acogida de los destinos turísticos, no sólo desde el punto de vista de lo medioambiental, sino también desde la perspectiva del equilibrio de las poblaciones locales.

5.4.2. Promover los tipos de turismo que colaboren en la preservación de las costumbres locales, potenciándolas y generando valores de identidad que sean atractivo turístico diferenciado y local.

5.4.3. Implicar a la población local en la planificación y gestión del destino turístico, no como simples receptores, sino como agentes activos. El turismo puede desempeñar un importante papel en la mejora del mundo rural en los países de la UE, especialmente en los nuevos Estados miembros.

5.4.4. Obtener el mayor consenso social de la población receptora en aras a que el turismo minimice los efectos negativos y maximice los positivos.

5.4.5. Asegurar que la población local disponga de las correctas condiciones de sanidad, educación, servicios de saneamiento y resto de servicios públicos, necesarias para el desarrollo personal y comunitario tanto de las personas que trabajan en la actividad turística como del resto de la población local. De forma especial el acceso a una vivienda digna es derecho fundamental que tanto las instituciones públicas, como las empresas, deben asegurar a los empleados del sector turístico.

5.4.6. Desarrollar entre la población local amplias acciones de integración social, igualdad de oportunidades, formación y empleo como única forma de evitar la ruptura entre bienestar económico y cohesión social.

5.4.7. Favorecer la vida familiar de las comunidades centradas en la actividad turística, frecuentemente agredida por los ritmos y horarios diario, semanal y anual típicos de los trabajadores del turismo y que son contrarios a los de los hijos en edad escolar.

5.4.8. Valorizar y provocar emulación hacia los jóvenes que optan por una formación de valor añadido a largo plazo frente al prematuro abandono de los estudios, ante la rápida y fácil oferta de trabajo sin cualificar de la actividad turística; garantizando que una oferta de trabajo sea compatible con el mantenimiento de su formación integral y profesional.

5.4.9. Promover entre la población local diversas formas de asociacionismo y participación comunitaria que aseguren la mejora de las redes sociales de las zonas turísticas.

5.4.10. Luchar contra todas las formas de criminalidad en el entorno del turismo y, de forma especial, combatir la contaminación del turismo a través de la explotación sexual, en especial de los niños; contaminación que se oculta tras presuntas actividades de turismo en diversos países.

#### 5.5. Turismo y Estabilidad: reducción de la estacionalidad

Se ha llamado a la estacionalidad el gran problema pendiente de la actividad turística, en cuanto que provoca graves desequilibrios en la actividad, al no extenderse la misma a todos los periodos potencialmente efectivos; con graves consecuencias para las empresas, las personas empleadas en el turismo, zonas turísticas y, en definitiva, en esa, tantas veces puesta de manifiesto, capacidad del turismo para generar riqueza y bienestar.

La estacionalidad supone, en primer lugar, una infrutilización de recursos de capital (instalaciones, inmuebles, infraestructuras, etc.) y humanos, que durante amplios periodos del año están ociosos. La contrapartida es clara: si no hay actividad no hay remuneración de esos recursos y los trabajadores del sector deben buscar otra actividad o formar parte de los parados durante dichos meses.

En unos casos ese período de inactividad será largo, en otros corto, en unos en invierno y en otros en verano, pero los efectos a lo largo del año serán perjudiciales en casi la totalidad de los casos. En todos los casos la estabilidad básica del empleo, condición indispensable para su calidad se ve amenazada, en otros son las propias empresas que ven afectada su rentabilidad y competitividad por la estacionalidad y la disminución de ingresos que supone y es, pues, una grave amenaza para la sostenibilidad tanto del empleo como del conjunto de la actividad turística.

Teniendo en cuenta la base climática que tiene la estacionalidad, no parece fácil afrontar la resolución total de ese problema, pero diversas iniciativas pueden colaborar en paliar la estacionalidad o sus efectos negativos.

5.5.1. Facilitar la desconcentración de los periodos de vacaciones de los usuarios que posibilite la diversidad de actividades turísticas y su escalonamiento durante todo el año.

5.5.2. Propiciar, mediante ofertas especiales que puedan contar con ayudas o financiación pública, el turismo de los colectivos no activos laboralmente preferentemente durante las épocas de menor actividad turística, y ampliar y potenciar las actuales formas de Turismo Social existentes en varios países de la Unión, propiciando, además, la ampliación de sus objetivos, actividades y usuarios al ámbito de toda la Unión Europea.

5.5.3. Favorecer la creación de productos turísticos claramente antiestacionales en las zonas turísticas en las que ello sea posible, como forma de compensar actividades poco diversificadas.

5.5.4. Diversificar las economías de las zonas turísticas, compaginando actividad turística estacional con otras industrias no turísticas para paliar efectos negativos y maximizar el efecto positivo de la difusión del riesgo.

5.5.5. Promover los intercambios internacionales de estudiantes durante todo el año como turismo cultural y de formación; lo cual permitirá, al mismo tiempo, estrechar y mejorar las relaciones entre países. Paralelamente, se ofrece a los estudiantes la oportunidad de hablar fluidamente la lengua extranjera correspondiente y conocer la cultura del país.

5.5.6. Implantar en todos los países de la Unión Europea programas de turismo social bajo unas condiciones que aseguren la accesibilidad financiera de todos los ciudadanos y redunden en bienestar para los usuarios, en empleo todo el año para los trabajadores y en rentabilidad para las empresas.

5.5.7. Potenciar la investigación que se está realizando desde la Comisión Europea sobre formas de cooperación y coordinación transnacional a nivel europeo de Programas de Turismo Social que aseguren el efecto positivo del intercambio cultural y social y promuevan el concepto y realidad de la ciudadanía europea.

5.5.8. Asegurar que la presión sobre el medio ambiente de las nuevas actividades turísticas sea controlada y asumible bajo una óptica de sostenibilidad en función de los beneficios sociales que reporte.

5.5.9. Establecer participación en la gestión, mediante fórmulas de partenariado público-privado, de los nuevos productos dirigidos a la desestacionalización para tener la seguridad de que se mejora el equilibrio económico, social y medioambiental de las zonas turísticas.

5.5.10. Promover acciones transnacionales de intercambio de experiencias en este ámbito, compartiendo las buenas prácticas existentes e investigando las condiciones para implantarlas en otros países.

## 5.6. Turismo, cultura y patrimonio

La riqueza cultural y patrimonial de los pueblos y ciudades de Europa es, sin duda, uno de los más importantes atractivos que la actividad turística propone a los potenciales turistas y viajeros. La variedad de costumbres y tradiciones de los diversos pueblos de Europa es, asimismo, elemento de riqueza intangible, pero real, que el turismo puede ayudar a preservar y valorar. Algunos de esos valores culturales inmateriales como la artesanía, la música, las tradiciones orales, las costumbres, las lenguas, los bailes, los rituales, las fiestas, la medicina tradicional y farmacopea, las artes culinarias..., pueden ser elementos integrantes de unas nuevas formas de turismo sostenible socialmente. De igual forma, los acontecimientos deportivos son ocasión idónea para el turismo y para el intercambio de valores diferentes de los pueblos. Caben dos opciones ante la relación turismo y cultura y patrimonio: la valorización de los diversos elementos que configuran esa cultura y patrimonio, siendo el turismo un instrumento de mantenimiento, preservación y mejora o de depredación de esos elementos a través de su consumo irresponsable. La primera opción es la sostenible, la segunda es la socialmente insostenible. Podemos proponer varias iniciativas que colaboren en esa sostenibilidad cultural y patrimonial a través del turismo.

5.6.1. Tener en cuenta la capacidad de carga como variable fundamental en la relación turismo-cultura-patrimonio si queremos asegurar su sostenibilidad y regular la accesibilidad e impactos turísticos en función de los límites socialmente asumidos.

5.6.2. Respetar las culturas y formas de vida locales como elementos esenciales de vida de los destinos turísticos, evitando la invasión territorial o imposición social de usos ajenos y extraños.

5.6.3. Fomentar la puesta en valor de los elementos patrimoniales y artísticos de las zonas turísticas, mediante la rehabilitación y su posterior mantenimiento.

5.6.4. Promocionar la activación de los recursos patrimoniales de cada zona para favorecer la diversificación de los productos turísticos.

5.6.5. Asegurar que la industria turística aporte recursos económicos suficientes a las administraciones locales competentes para que sea posible el mantenimiento de los elementos patrimoniales y culturales.

5.6.6. Favorecer la auténtica artesanía local en toda la cadena de valor de la oferta turística como preservación del patrimonio cultural y como impulso económico.

5.6.7. Potenciar la investigación histórica cultural y patrimonial de cada zona turística para mejorar la memoria histórica y colaborar en su valorización.

5.6.8. Promover los intercambios culturales transnacionales en forma de redes como forma de relación intercultural que acerque a los ciudadanos europeos a la múltiple y valiosa realidad de Europa. De forma especial, promover los intercambios entre jóvenes bajo fórmulas de programas europeos (Erasmus, Sócrates). De igual manera, fomentar la enseñanza lingüística en los Estados miembros mediante el intercambio internacional de profesores, de manera que los alumnos reciban clases de hablantes nativos. De este modo, los alumnos podrán mejorar sus capacidades orales. Por otra parte, los hablantes nativos pueden transmitir su cultura y patrimonio de manera directa.

5.6.9. Incrementar en la oferta turística de hostelería la gastronomía local como forma de cultura básica de los pueblos, lejos de la estandarización de la oferta culinaria mundializada e indiferenciada.

5.6.10. Promover la gestión del patrimonio cultural mediante fórmulas de participación social, partenariado y esponsorización en las que ciudadanos, organizaciones empresariales, sindicatos e instituciones estén coordinadas.

## 5.7. Turismo y accesibilidad de las personas con discapacidad.

El turismo se ha convertido en un fenómeno social de extraordinaria importancia, que moviliza a millones de personas en todo el mundo, especialmente en Europa, constituyendo no sólo un factor de riqueza y progreso económico sin precedentes, sino también un elemento decisivo para la mejora del conocimiento, la comunicación, el grado de relación y el respeto entre los ciudadanos de distintos países.

El turismo es un bien social de primera magnitud que debe estar al alcance de todos los ciudadanos, sin que ningún grupo de población pueda quedar excluido, con independencia de las circunstancias personales, sociales, económicas o de cualquier otra índole que concurren en sus componentes. Las personas con discapacidad, que en la Unión Europea suponen un 10 % de la población total, como consecuencia de su creciente grado de integración económica y social, participan cada vez con mayor frecuencia en actividades turísticas, no obstante los impedimentos, barreras y dificultades de todo tipo que aún persisten y que les impiden el acceso regular y normalizado a los bienes y servicios turísticos.

La supresión o atenuación de estas barreras que limitan la práctica del turismo por parte de las personas con discapacidad viene exigida no sólo por los principios de igualdad de derechos y oportunidades y no discriminación que rigen en el ámbito de la Unión Europea y en sus Estados miembros, sino que representa también una medida eficaz para incorporar a nuevos grupos de ciudadanos a las actividades relacionadas o derivadas del turismo, contribuyendo así al crecimiento de un sector económico que, sobre todo en los países del Sur de Europa, tiene una directa incidencia en la generación de riqueza y empleo para toda la sociedad.

Esta realidad incuestionable ha llevado al movimiento asociativo europeo de personas con discapacidad a proclamar unos criterios inspiradores en materia de turismo y discapacidad que pueden sintetizarse en una suerte de decálogo, en el que quedan sintetizadas las aspiraciones del sector social de la discapacidad en lo que a turismo se refiere. Las iniciativas que pueden concretar esos principios son:

5.7.1. Garantizar que las personas con discapacidad y, especialmente aquéllas con problemas de movilidad o comunicación, tengan derecho real y efectivo al acceso regular y normalizado a los bienes y servicios turísticos de toda índole.

5.7.2. Asegurar que los problemas de movilidad o de comunicación que puedan presentar las personas con discapacidad no servirán nunca de base para prohibir, negar, limitar o condicionar su acceso a los bienes y servicios turísticos, en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

5.7.3. Los poderes públicos, en sus distintos niveles (local, regional, estatal y comunitario), establecerán y velarán por el cumplimiento de normas jurídicas y técnicas uniformes que aseguren el libre acceso de las personas discapacitadas a los bienes y servicios turísticos.

5.7.4. Los poderes públicos promoverán, en la esfera de sus respectivas responsabilidades, programas y acciones dirigidos a fomentar la accesibilidad y la eliminación progresiva de las barreras y obstáculos de todo tipo que impiden o dificultan a las personas con discapacidad el acceso con seguridad y comodidad a servicios turísticos satisfactorios.

5.7.5. Propiciar que el turismo accesible o turismo para todos no es una cuestión que corresponda en exclusiva a las autoridades públicas, sino que su promoción y fomento es responsabilidad también de todas las instancias privadas (operadores turísticos, agencias de viaje, proveedores de transporte o alojamiento o responsables de atracciones turísticas, etc.) que operan en este ámbito socioeconómico.

5.7.6. La accesibilidad de los bienes y servicios turísticos no debe provenir sólo de una imposición de las autoridades públicas, que en todo caso deberán asegurar el uso y disfrute pleno y efectivo por parte de las personas con discapacidad de las ofertas turísticas existentes, sino de la libre decisión de los agentes turísticos, que deben llegar al convencimiento de que el turismo para todos es, además de una responsabilidad social, una oportunidad de negocio y una ventaja competitiva para los productos y servicios de turismo y ocio que ofrecen y prestan.

5.7.7. Las autoridades públicas y los agentes privados que operan en el ámbito turístico deberán tener muy en cuenta, a

efectos de ofrecer ventajas tarifarias y de contratación de productos y servicios turísticos, la situación de objetiva desventaja de la que parten las personas con discapacidad, especialmente la de aquellas que necesitan de la ayuda o el auxilio de terceras personas para la realización de sus actividades de ocio y turismo.

5.7.8. La posibilidad de acceso y utilización libre de los bienes y servicios turísticos por parte de las personas con discapacidad será uno de los elementos que se tomarán en consideración a la hora de acreditar, otorgar y reconocer calificaciones de calidad a los establecimientos e instalaciones turísticos (por ejemplo: estrellas para los hoteles, tenedores para los restaurantes, etc.).

5.7.9. Todos los materiales y los servicios de información turística deberán recoger obligatoriamente menciones a las condiciones de accesibilidad de los bienes y servicios turísticos ofrecidos, de modo que las personas con discapacidad puedan conocer con exactitud y anticipadamente las posibilidades en cuanto a libre acceso a las ofertas turísticas.

5.7.10. Impulsar y propagar la invitación del movimiento social de la discapacidad a las autoridades europeas, a los gobiernos nacionales, a las administraciones regionales y locales, así como a los operadores privados del ámbito del turismo de los países europeos a sumar esfuerzo para hacer de Europa, centro efectivo del turismo mundial, un espacio libre de obstáculos y barreras abierto a todas las personas.

Poniendo en aplicación estos principios e iniciativas estaremos abriendo bienes, productos y servicios turísticos a un grupo de población —el de las personas con discapacidad y también, en buena medida, mayores— que hasta el momento tenía limitada su participación plena en este sector. Con estas líneas de acción, avanzaremos en la no discriminación y en el acceso al turismo por parte de todas las personas; aportaremos valor añadido a la oferta turística; comenzaremos a dar satisfacción a las demandas de unos ciudadanos que no siempre se han visto atendidos en su dimensión de consumidores de bienes turísticos y ampliaremos el mercado a más potenciales clientes, generando, por tanto, riqueza y progreso.

Es muy frecuente que, además de las barreras arquitectónicas, existan barreras psicológicas en buena parte de la población, por desconocimiento de las necesidades reales que requieren los discapacitados y, en consecuencia, se produzcan comportamientos superficiales e incívicos. Con el fin de divulgar y sensibilizar a todos los ciudadanos y agentes intervinientes en el turismo de la necesidad de estas acciones e iniciativas y del papel que a cada uno corresponde, se propone la realización de una amplia campaña de sensibilización a nivel europeo, como contribución al año 2003, Año Europeo de las personas con discapacidad.

## 5.8. Turismo y medio ambiente

En el pasado reciente, turismo y medio ambiente han sido presentados como elementos antagónicos: si se quería la riqueza generada por el turismo había de ser a costa del medio ambiente, de la ocupación de los mejores suelos, preferentemente litoral o altas montañas, a costa de los emplazamientos sin tener en cuenta factores de biodiversidad, de recursos preexistentes, de su dimensión, de su capacidad de carga. Era una difícil elección ante un dilema mal planteado en el que se contraponían elementos que no necesariamente están enfrentados, pero la respuesta general que se dio y a la vista de la realidad actual era bien clara: crezcamos, generemos riqueza aunque el medio salga perjudicado. Y ello paradójicamente en una actividad como el turismo que tiene su base en el mantenimiento del atractivo de la naturaleza. Se trata, sin duda, de una concepción diferenciada de plazos: o la visión cortoplacista del beneficio inmobiliario inmediato o la visión sostenible de un beneficio industrial competitivo y sostenible. Una vez más nos encontramos en la necesidad de plantear condiciones e iniciativas que colaboren en unas nuevas formas de turismo sostenible desde el punto de vista medioambiental.

5.8.1. Revisar la proporción adecuada entre volumen de turistas y medios de transporte para minimizar el consumo de energía que la actividad turística y, en especial, el transporte precisan.

5.8.2. Planificar los nuevos desarrollos turísticos bajo estrictas condiciones de sostenibilidad: emplazamiento adecuado, utilización de recursos, en especial del agua y de la energía, de forma mínima y renovable. Los planes urbanísticos en sus diferentes modalidades deben ser los principales instrumentos de adecuación y minimización de impactos.

5.8.3. Mantener de forma constante el control sobre el techo urbanístico poblacional y sobre el ritmo de crecimiento sostenible, asegurando el cumplimiento de la normativa mediante inspecciones.

5.8.4. Preservar el paisaje, la biodiversidad, el patrimonio natural terrestre y marítimo y, en especial, los sistemas costeros y de alta montaña como sistemas especialmente frágiles y vulnerables y susceptibles de deseo urbanizador. Las nuevas formas de turismo rural y ecoturismo deben ser correctas aportaciones a ese equilibrio.

5.8.5. Implantar en las empresas e instituciones sistemas de gestión medioambiental avanzados para la gestión de los recursos: agua, energía, residuos y actuar en coordinación y partenariatado público-privado.

5.8.6. Promover una movilidad sostenible en el interior de las zonas turísticas, favoreciendo los desplazamientos peatonales y el transporte público colectivo.

5.8.7. Fomentar la sensibilización medioambiental de los residentes y los turistas e implantar sistemas de pautas sostenibles de comportamiento. La Agenda Local 21, surgida de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en el año 1992 como mandato a todos los pueblos y ciudades para afrontar con garantías el siglo 21 es un buen instrumento integral de planificación a largo plazo, de metodología para superar conflictos entre diversos valores económicos, sociales y medioambientales y de participación ciudadana en planes de acción hacia la sostenibilidad.

5.8.8. Promover la utilización de instrumentos normativos, de fomento y financieros en forma de impuestos medioambientales que colaboren de forma activa y potente en las políticas y acciones de sostenibilidad de las zonas turísticas.

5.8.9. Motivar los hábitos de compra de productos ecológicos entre visitantes y residentes.

5.8.10. Establecer sistemas de auditoría medioambiental y ecoetiquetas aceptadas a nivel general para valorar las acciones medioambientalmente correctas. Respaldar el desarrollo de una etiqueta ecológica común a nivel europeo y valorar y propiciar la implantación de los criterios ecológicos de los servicios de alojamiento turísticos aprobados el 14 de abril de 2003.

## 5.9. Turismo, paz y solidaridad

El turismo es justamente lo contrario a la guerra. La guerra significa invasión de un país por otro, agresión, destrucción de naturaleza y patrimonio, la humillación de las personas, incluso su muerte. El turismo, por el contrario, significa acogida, intercambio, valoración de lo local, preservación medioambiental, riqueza y, en definitiva, amistad y amor entre las personas. Si sólo se ama lo que se conoce, el turismo, como instrumento de acercamiento y con su inmensa capacidad de conocimiento de todos los pueblos, es instrumento de concordia y paz entre las naciones, culturas, religiones y personas. A todo ello, sin duda, debe contribuir la democracia y la estabilidad política y socioeconómica, tanto en los países emisores como en los receptores de turismo.

La comprensión entre los pueblos y la promoción de los valores éticos están en la base del turismo sostenible y responsable; por ello, la solidaridad entre los pueblos puede ser fruto del conocimiento turístico.

Para que el turismo sea realmente expresión e instrumento de paz y solidaridad y, por lo tanto, sostenible y accesible, se hacen necesarias varias iniciativas:

5.9.1. Realizar las actividades turísticas en total respeto a las leyes, costumbres y culturas de los países visitados, reconociendo su riqueza.

5.9.2. Velar por parte de las autoridades de la seguridad de los turistas y de sus bienes y prestar atención a la información y prevención de los hechos que pudieran significar agresión.

5.9.3. Fomentar en los turistas el disfrute de los recursos naturales y patrimoniales bajo criterios de respeto y como medio de enriquecimiento personal y colectivo.

5.9.4. Combatir cualquier forma de agresión y explotación sexual, o que atente contra la dignidad de los pueblos, especialmente en cuanto afecta a niños, por vulnerar los objetivos básicos del turismo.

5.9.5. Facilitar a los turistas por parte de los agentes del turismo información objetiva y veraz sobre los lugares de destino.

5.9.6. Promover y hacer efectivo el derecho de todos a hacer turismo, como expresión del derecho al descanso, al ocio y a la formación a lo largo de la vida.

5.9.7. Intercambiar experiencias de desarrollo turístico entre los pueblos con vocación turística para evitar caer en los errores cometidos en el pasado deberá ser ejercicio de solidaridad para evitar modelos de desarrollo que se han demostrado insostenibles.

5.9.8. Impulsar de forma general el turismo entre todos los pueblos del mundo será forma idónea para generar la salida de la pobreza, el desarrollo y el bienestar de numerosos países.

5.9.9. La paz es una condición necesaria de todo desarrollo sostenible, y por ello, los agentes turísticos deberán reafirmar y actuar en favor de la construcción en todo el mundo de unas condiciones de igualdad, justicia, democracia y bienestar que la hagan posible y efectiva.

5.9.10. Asegurar y fomentar el turismo bajo sus diversas formas como instrumento de creación de conocimiento entre los pueblos y de paz entre las naciones. Promover fórmulas de reconocimiento simbólico del papel del turismo en la consecución de la Paz en todo el mundo: Turistas por la Paz.

## 5.10. Turismo y agentes del sector

La gran diversidad de agentes que intervienen en el turismo hace oportuno diferenciar los papeles que cada uno tiene en esa compleja tarea de configurar las nuevas formas de turismo sostenible.

5.10.1. Corresponde a los responsables políticos e institucionales definir el marco adecuado en el que las nuevas formas de turismo sostenible sean posibles y estén fomentadas mediante el conjunto de instrumentos que tienen a su alcance los poderes públicos. Las prioridades políticas respecto a la opción estratégica de un turismo accesible a todos y sostenible deben permitir en el futuro una presencia fuerte del turismo de forma transversal en todas las políticas europeas y una mayor relevancia de las políticas comunes que le afectan. Disponer de datos relevantes y de calidad, por ejemplo, en forma de Cuentas Satélites del Turismo debe ser un instrumento de elaboración de políticas adecuadas para alcanzar los objetivos de sostenibilidad y accesibilidad.

5.10.2. Las administraciones, especialmente las más cercanas al ciudadano: regionales y locales, tienen un especial papel que desarrollar en cuanto a que configuran el territorio de los destinos turísticos a través de la planificación urbanística del suelo, en cuanto a que ayudan a conformar los grupos sociales y la población local y en cuanto a que orientan la actividad económica, en este caso la turística. Su papel respecto al turismo sostenible es muy potente y normalmente tiene competencias directas o indirectas sobre el proceso turístico.

5.10.3. Para ejercer ese importante rol hacia la sostenibilidad deben articularse instrumentos financieros en el ámbito regional y local que permitan llevar a la práctica y concretar las políticas y estrategias acordadas.

5.10.4. Los interlocutores sociales: sindicatos y asociaciones empresariales deben abogar por los intereses respectivos de sus representados, pero teniendo en cuenta su capacidad de acordar políticas, estrategias y prácticas dirigidas a la sostenibilidad del turismo, por lo que deben ver facilitada su participación y corresponsabilidad en el diseño, seguimiento y evaluación de las iniciativas turísticas.

5.10.5. Los proveedores de servicios turísticos suministran el producto final, se relacionan con los consumidores y establecen los contratos básicos entre lo que pagan y reciben éstos y, en definitiva, son los agentes de la calidad del conjunto del producto.

5.10.6. Los intermediarios comerciales acercan el producto a los potenciales consumidores y ponen en contacto usuarios y proveedores de servicios. Su especial importancia en la sostenibilidad del producto viene dada por su carácter de prescriptores de destinos que pueden orientar y dirigir de forma responsable a los usuarios.

5.10.7. Las universidades y otros organismos de investigación generan conocimiento, instrumentos de gestión, información y, en definitiva, aportan datos de vital importancia para la sostenibilidad del sector.

5.10.8. Los usuarios son el elemento esencial del turismo sostenible; en la medida que incorporen a su comportamiento pautas sostenibles de consumo favorecerán aquellos destinos o productos que los tengan presentes.

5.10.9. Los anfitriones como población local son el recurso humano necesario para la prestación de un servicio turístico y su relación con el turista marcará la satisfacción y, en definitiva, la voluntad de fidelización al destino.

5.10.10. Todos ellos deberán ser conscientes de la necesidad de trabajar juntos, con diálogo y consenso bajo los mismos principios del turismo accesible y sostenible, por lo que desde el ámbito europeo hasta el local deberán establecerse diversos mecanismos de participación y diálogo: Foros, Consejos, Patronatos, etc.

De forma especial se valora positivamente el Foro del Turismo Europeo promovido por la Comisión, y la cooperación del CESE con otras instituciones internacionales como la Organización Mundial de Turismo y la Oficina Internacional de Turismo Social, como forma de avanzar en el conocimiento y consenso hacia un Turismo Sostenible y Accesible.

#### PARTE TERCERA: ANEXOS Y ANTECEDENTES

El papel de la Unión en materia de turismo: Libro Verde de la Comisión <sup>(1)</sup>.

Conclusiones del Consejo sobre Empleo y Turismo de 26 de noviembre de 1997.

Turismo en Europa: Nuevos partenariados para la creación de puestos de trabajo. Conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo de 15 de octubre de 1998.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo <sup>(2)</sup>.

Seguimiento de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo de 23 de junio de 1999 (1999/C178/03).

Conclusiones del Consejo sobre Turismo y Empleo de 21 de junio de 1999.

Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000.

Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Medidas comunitarias con incidencia en el turismo, de 28 de marzo de 2001 <sup>(3)</sup>.

Conclusiones y el Plan de acción del Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001.

Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulado Curso dado al Consejo Europeo del 21 de septiembre de 2001: situación del sector turístico europeo <sup>(4)</sup>.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo <sup>(5)</sup>.

Conclusiones del Consejo de Mercado Interior, Consumidores y Turismo de 26 de noviembre de 2001.

Resolución del Consejo sobre el futuro del Turismo Europeo (2002/C135/01).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad» (2002/C 241/17).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Turismo y empleo» <sup>(6)</sup>.

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: Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo» de 18 de septiembre de 2002 <sup>(7)</sup>.

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo, de 10 de octubre de 2002.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 171 final.

<sup>(4)</sup> COM(2001) 668 final.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 665 final.

<sup>(6)</sup> DO C 75 de 15.3.2000, p. 37.

<sup>(7)</sup> DO C61 de 14.3.2003.

<sup>(1)</sup> COM(95) 97 final.

<sup>(2)</sup> COM(1999) 205 final.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo de 14 de mayo de 2002.

Agenda 21. Sostenibilidad del sector turístico en Europa. Documento de referencia. Foro Europeo del Turismo 2002 de 10 de diciembre de 2002.

Decisión de la Comisión por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico, de 14 de abril de 2003 (287/2003/CE).

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

Convenio de colaboración entre el Ministerio de Economía y el Comité español de representantes de minusválidos en materia de Turismo Para Todos.

Código Ético del Turismo de la Organización Mundial del Turismo.

Resoluciones sobre Política Turística Sostenible de la Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA-IUF) y de la Federación Europea de Sindicatos de Alimentación, Agricultura y Hostelería-Turismo (EFFAT).

UNESCO: Plan de Acción sobre Políticas para el Desarrollo. Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, (Estocolmo 1998).

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

---

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

(COM(2003) 46 final — 2003/0024 (COD))

(2004/C 32/02)

El 4 de marzo de 2003, 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 7 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Retureau).

En su 403º Pleno, celebrado los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado, por 115 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones, el presente Dictamen.

## I. Presentación y resumen

### 1. Objetivos

1.1. Tras haber elaborado una primera serie de textos legislativos de carácter vertical (todavía incompleta), que están en vigor actualmente, y de proyectos legislativos en proceso de examen, sobre la propiedad industrial (patentes, marca comunitaria y marcas, dibujos y modelos y denominación comercial –denominada en lo sucesivo PI–) y sobre la propiedad literaria y artística (derecho de autor/copyright, derechos afines, derechos ad hoc, derecho de participación y derechos de intérpretes y editores –denominada en lo sucesivo PLA–), la Comisión presenta ahora un proyecto horizontal relativo a los enjuiciamientos civiles y a diversas cuestiones de procedimiento y de sanciones penales para combatir la piratería y la usurpación de marca en el marco del mercado interior.

### 2. Justificación

2.1. En la presentación del proyecto se considera insuficiente que las disposiciones establecidas en el Acuerdo sobre los ADPIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, artículo 41) de la OMC destinado a proteger los derechos de PI-PLA en los intercambios internacionales, son insuficientes. Por otra parte, las fuertes divergencias existentes entre los derechos nacionales en términos de procedimientos y sanciones penales podrían afectar al mercado único provocando falseamientos en lo que respecta a los medios jurídicos civiles y penales de lucha contra la piratería y la usurpación de marca.

2.1.1. La delincuencia a gran escala incurriría peligrosamente en todas estas prácticas ilegales. Del mismo modo, los accesos a Internet de banda ancha facilitarían la piratería de programas informáticos y otras obras intelectuales como la música. Por lo tanto, sería necesario proceder a una armoniza-

ción de los procedimientos en materia de actuación judicial, de protección en el ámbito civil de los derechos de los titulares de PI-PLA y de determinadas sanciones penales que se aplican a los piratas y usurpadores de marcas en el marco del mercado interior.

### 3. Síntesis del dictamen

3.1. El Comité apoya el objetivo fijado y aprueba el principio de una armonización horizontal de los medios de lucha contra la piratería y la usurpación de marca, prácticas que tienden a proliferar, tanto en los terceros países como en los Estados miembros, y atentan contra los intereses legítimos de los consumidores, las empresas y los autores individuales; el Comité considera pertinente, en el estado actual del Derecho comunitario, que se haga en forma de una Directiva horizontal, tal como se propone. No obstante, considera pertinente formular una serie de observaciones y recomendaciones sobre el texto que se somete a dictamen.

3.2. El Comité desearía que el proyecto propusiera claramente medidas de protección para los consumidores de buena fe y, de forma más general, medidas de educación e información destinadas a los consumidores, y en especial a los jóvenes, acerca de los derechos de PI-PLA.

3.3. En cuanto al sector digital e Internet, el Comité insta a que no se fomenten, ni siquiera mediante directrices, medidas de protección que podrían afectar a los derechos legítimos de los consumidores y los usuarios o a su privacidad, que podrían imponer cargas excesivas a los proveedores de acceso a Internet, o incluso dejar fuera del mercado a los editores que proponen soluciones alternativas como, por ejemplo, los recursos open source (programas y formatos que pueden utilizarse y reproducirse libremente) o los programas informáticos y materiales de copia privada.

3.4. Los derechos de PI-PLA, que confieren derechos exclusivos a sus titulares, constituyen monopolios temporales, constituidos por ley; sólo resultan admitidos durante un periodo determinado y sin perjuicio del interés público prioritario, no son ilimitados y no pueden obstaculizar la libre difusión y transferencia de conocimientos teóricos, científicos y de las tecnologías, como la de Internet, que constituyen la base de la economía del conocimiento competitiva e innovadora que aún es preciso instaurar en Europa.

3.5. Las observaciones precedentes del Comité son particularmente conformes con los objetivos (artículo 7) y principios (artículo 8, apartado 2) del Acuerdo sobre los ADPIC<sup>(1)</sup>, que deberían figurar en los considerandos de la directiva, dado que las sanciones eventuales no pueden separarse por completo del derecho material, ni abstenerse de considerar los posibles abusos de derecho por parte de los titulares de derechos de PI-PLA.

3.6. Por lo que se refiere a los productos con usurpación de marca que representan un peligro para los consumidores o sus bienes, deberían preverse sanciones disuasorias específicas e indemnizaciones adecuadas en caso de accidente corporal o daños materiales. En este caso, procedería ineludiblemente aplicar medidas de retirada del mercado, confiscación y destrucción por cuenta del infractor. Los consumidores y sus organizaciones deben poder disfrutar de recursos apropiados para reparar los daños y perjuicios ocasionados y para sancionar a los infractores.

3.7. Por último, el Comité desearía que la Comisión se comprometiera a realizar estudios sectoriales minuciosos de manera independiente, siguiendo una metodología transparente, para fomentar, fundamentalmente mediante estudios e informes periódicos y otras iniciativas adecuadas, un acercamiento de las legislaciones y una estrategia global de desarrollo de la cooperación judicial y aduanera a fin de luchar de forma eficaz contra la piratería y la usurpación de marca, centrándose principalmente, y desde la fase de fabricación, en las redes de

delincuencia y en los comerciantes habituales de bienes materiales o inmateriales pirateados o con usurpación de marca. Asimismo, el Comité insta a los Estados miembros a que consideren sin demora todas las posibilidades de cooperación mutua y con la Comisión.

## II. Análisis de la propuesta y observaciones

### 4. Observaciones generales del CESE

4.1. En el documento de la Comisión se hace referencia al Libro Verde relativo a la lucha contra la usurpación de marca y la piratería, y el Comité remite a su dictamen anterior para conocer los antecedentes<sup>(2)</sup>. Asimismo, el Comité remite a otros dictámenes citados por la Comisión, así como a su dictamen sobre «la patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador»<sup>(3)</sup>.

4.2. El Comité aprueba el objetivo general del proyecto de directiva. No obstante, señala que en el ámbito de aplicación de la directiva se incluyen patentes europeas concedidas por una serie (variable según los depósitos) de países miembros del Convenio de Munich de 1973. La jurisdicción comunitaria no se extiende en principio a este Convenio, ni material ni territorialmente, excepto si se produce la adhesión de la Comunidad al Convenio. La situación será diferente con la futura patente comunitaria, que será válida en todos los Estados miembros, y sobre la que sí se ejercerá la jurisdicción comunitaria. El Comité considera, no obstante, que los ADPIC de la OMC imponen a la Comunidad la obligación de garantizar la protección de todos los derechos de PI-PLA existentes en el territorio comunitario, y que además esta protección constituye una competencia comunitaria en materia de mercado interior (artículo 95 del TCE), que es el fundamento jurídico de la directiva, y cuyo fin es eliminar el falseamiento de la competencia resultantes de la disparidad de derechos, procedimientos y prácticas internas.

4.3. Por otra parte, conviene destacar que la lucha eficaz contra organizaciones delictivas europeas o internacionales o contra la usurpación de marca y la piratería a gran escala exigiría un enfoque global, coordinado y coherente, en el marco de la cooperación judicial, policial y aduanera del segundo pilar, de la consolidación del Código Aduanero, del derecho penal y de la lucha contra la gran delincuencia y el blanqueo de dinero, y de las misiones atribuidas a Europol, así como en el marco de Interpol, puesto que el origen de los objetos falsificados o creaciones pirateadas puede encontrarse a menudo en terceros países.

(1) «7. Objetivos: La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones.»

«8. Principios: ... 2. Podrá ser necesario aplicar medidas apropiadas, siempre que sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología. [www.wto.org](http://www.wto.org)».

(2) DO C 116 de 28.4.1999.

(3) DO C 61 de 14.3.2003.

4.4. El Comité no puede sino constatar la desproporción existente entre los objetivos enunciados en la introducción de la Directiva y el contenido de ésta. Se trata de un primer paso, pero que aún está lejos de responder a los inmensos retos económicos y sociales que la usurpación de marca y la piratería industriales representan para el empleo, la competitividad y las propias empresas: ante todo las PYME, para las que resulta muy difícil identificar a los autores de violaciones de sus derechos inmateriales y defender estos derechos ante los órganos jurisdiccionales nacionales extranjeros.

4.5. No obstante, la armonización es tanto más urgente cuanto que la ampliación, con el aumento del número de países miembros, va a incrementar también las diferencias de legislaciones y procedimientos y, con ello, los riesgos de falseamiento del mercado interior. La llegada de la patente comunitaria, esperada desde hace ya demasiado tiempo, hace que esta armonización sea aún más indispensable.

4.6. El Comité sería más partidario, quizá con ocasión de una revisión tras un plazo relativamente breve, de una síntesis más estudiada de los derechos nacionales realmente protectores, de los titulares de derechos y los consumidores, en el respeto de los sistemas jurídicos y principios generales del Derecho tal como se aplican en los distintos sistemas jurídicos (en particular, presunción de inocencia, protección de la vida privada), sin imponer obligaciones excesivas a determinadas empresas (en especial, proveedores de acceso a Internet o fabricantes de soportes vírgenes), ni restringir los derechos de los usuarios legítimos o gravar de manera indiscriminada a todos los consumidores (imponer gravámenes sobre los soportes en beneficio sólo de algunos titulares de derechos, no de todos), y con el fin de lograr una armonización que no sea una simple adición de todas las disposiciones más protectoras de los titulares de derechos, trasladadas de sus contextos nacionales, y que permita al mismo tiempo reforzar las legislaciones o partes de legislaciones no suficientemente desarrolladas en algunos países.

4.7. Teniendo en cuenta la diversidad de contextos nacionales y la inmensa cantidad de productos falsificados, sería indispensable proceder a una evaluación periódica del impacto de la directiva y de las eventuales modificaciones en función de la evolución que se registre. En caso necesario podrían preverse medidas de protección sectoriales.

4.8. Desde esta óptica, el Comité aprueba, en la fase actual, que se haya optado por la Directiva como forma de regulación, que debería permitir una estructuración de los medios de protección y una armonización que respeten el espíritu de los distintos sistemas jurídicos, en lugar de un Reglamento que podría trastornar profundamente las legislaciones existentes que cumplen sus funciones. A más largo plazo, parece posible una evolución hacia un Reglamento para la patente y la marca comunitarias. A corto plazo, a pesar de las diferencias de procedimiento o de legislación nacional, bastaría con lograr en

cada país miembro y en los países candidatos una protección efectiva de los derechos de propiedad industrial y de autor, y la adopción de medidas disuasorias y punitivas eficaces contra la piratería y la usurpación de marca cometidas con fines comerciales o por organizaciones delictivas. Asimismo, cabe destacar que la Directiva impondría cambios profundos en algunos derechos nacionales a pesar de que ofrecen soluciones eficientes.

4.9. El ámbito de aplicación *rationae personae* es suficientemente amplio en opinión del Comité. En efecto, directivas como la referente a programas informáticos, o la relativa a derechos de autor y derechos afines, permiten el reconocimiento de derechos a usuarios y consumidores como el derecho a la copia de salvaguardia, la utilización privada, o la destinada a actividades de demostración o enseñanza, pero estos derechos y su alcance difieren según los países, ya que su puesta o no en práctica se decide por vía de la subsidiariedad. Por otra parte, el Comité lamenta la tendencia que se registra en varios países de restringir aún más o incluso eliminar los derechos de los usuarios.

4.10. En cuanto a la competencia de la Comisión en materia de Derecho penal, el Consejo y la Comisión han entablado un procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y el Comité no puede pronunciarse por anticipado sobre el asunto, que en un futuro será res judicata. No obstante, en dictámenes anteriores, el Comité admitió en términos generales que la Comisión podía proponer, preferiblemente mediante una directiva marco, una armonización de las sanciones penales necesarias para la efectividad de las disposiciones establecidas en el marco del primer pilar y se comprometió a no modificar este enfoque a menos que se viese obligado a hacerlo por la decisión del Tribunal de Justicia.

4.11. En cuanto a las medidas prácticas relativas a la cesación de actividades de piratería o de usurpación de marca y la indemnización de las empresas perjudicadas, convendría dejar en manos del juez nacional la estimación in concreto de los daños efectivos y de la violación de los derechos morales o de la imagen de marca. Los jueces, con la ayuda eventual de expertos, tienen la capacidad de fijar el importe de los daños civiles causados y de las multas u otras sanciones penales que corresponde aplicar con arreglo al derecho penal nacional vigente, aunque en algunos países estas sanciones deberían revisarse y aplicarse efectivamente para que sean verdaderamente disuasorias.

4.12. El Comité considera que convendría poder disponer de estudios sectoriales independientes, serios y preliminares a fin de evaluar de forma objetiva los fenómenos reales, de muy diversa envergadura, o sus consecuencias efectivas en función de los sectores, y en particular su impacto real en la economía y el empleo, en las PYME y en los consumidores; debe prestarse una especial atención a los productos que pueden afectar a la salud, la seguridad o las garantías que los usuarios, de forma legítima, dan por hechas (recambios, juguetes, material eléctrico, etc.). Una cuestión tan relevante como la de proteger al consumidor de los productos con usurpación de marca justificaría la realización de esfuerzos mucho más marcados dentro de una estrategia de lucha contra esta práctica.

4.13. La armonización que se propone debe ser equilibrada y adecuarse a los fines que persigue. El derecho material condiciona las medidas de aplicación o las sanciones, que deberán adoptar el enfoque más favorable al consumidor y centrarse en su protección y en la efectividad de sus derechos legítimos como usuario. Los consumidores o sus representantes deberán poder constituirse conjuntamente como parte civil en los recursos interpuestos por los titulares de derechos contra los delitos de piratería y usurpación de marca cuando los usuarios de buena fe sufren daños y perjuicios como resultado de los productos obtenidos de estos delitos.

4.14. En cuanto a los usuarios de buena fe, no tienen que preocuparse si el artículo o programa que obra en su poder es objeto de una investigación sobre su origen por parte de las autoridades policiales, judiciales o aduaneras, que son las únicas facultadas para proceder a investigaciones.

4.15. El Comité considera que los medios que habrá que elaborar y desarrollar deberán destinarse de forma prioritaria a las redes europeas e internacionales más peligrosas para la seguridad de los consumidores y los intereses de las empresas y que es preciso aplicar medidas relativas a la investigación, la cooperación transfronteriza e internacional, la preservación de pruebas y las sanciones disuasivas. Podrán aplicarse las medidas disuasorias propuestas a los usuarios que actúen de mala fe, en el marco de los derechos nacionales vigentes, pero teniendo presente que los importantes esfuerzos que hay que efectuar deben centrarse sobre todo en la obtención de resultados sustanciales para la economía europea, la seguridad de los consumidores y el empleo.

4.16. Por otra parte, el documento de la Comisión menciona únicamente de pasada y de forma muy lacónica la conciliación necesaria entre la PI-PLA y la sociedad del conocimiento y la información, por una parte, y no trata en absoluto la conciliación entre la primera y las necesidades y exigencias de interés general, por otra. Sin embargo, estas cuestiones revisten una gran importancia y la armonización de los medios de protección de las inversiones en investigación y producción no puede resumirse en un endurecimiento generalizado de las sanciones civiles o penales ni en la multiplicación de los medios jurídicos y materiales de los procedimientos de investigación y actuaciones judiciales.

4.17. Del mismo modo, la armonización tampoco debe obstaculizar la difusión de conocimientos ni su uso en la enseñanza, lo que implica la publicación de los inventos, las innovaciones, los nuevos procedimientos y las fuentes de los programas informáticos en aras de la interoperabilidad, al menos en lo que respecta a las interfaces de programación de aplicación (Application Programming Interface, API) y los formatos de ficheros; en cualquier caso, la ingeniería inversa no puede entenderse como una forma de usurpación de marca. Asimismo, los programas independientes que permiten leer o cambiar el formato de ficheros, aunque éstos estén protegidos, no pueden considerarse medios de violación del derecho de autor, ya que se trata de una creación autónoma y la extensión indefinida del alcance jurídico del concepto de usurpación de

marca es inaceptable desde el punto de vista del principio general de interpretación restrictiva de las incriminaciones penales.

## 5. Observaciones particulares

5.1. En opinión del Comité, las consideraciones generales preliminares al proyecto de directiva son confusas, ya que juzgan con la misma dureza a las organizaciones de delincuentes, a las personas que adquieren consciente o inconscientemente productos con usurpación de marca y a los adolescentes que intercambian temas musicales por Internet. Ahora bien, algunas de estas consideraciones no corresponden a los ámbitos de aplicación del proyecto de Directiva; deberían retirarse de un proyecto que por lo demás resulta pertinente y equilibrado.

5.2. El Comité considera que los medios que se apliquen deben ser de distinto orden y adaptarse bien a cada categoría de derechos previamente identificada y definida con claridad, y a cada sector económico afectado. Hay que velar por que las medidas legítimas de protección no se transformen en un arsenal jurídico civil y penal intimidatorio que en algunos países puede bloquear la innovación de las PYME que se hallan bajo la amenaza constante de demandas judiciales por usurpación de marca por parte de determinados monopolios u oligopolios.

5.3. Todas las «soluciones» que afectan a la vida privada del usuario de Internet o le impiden el ejercicio pleno de sus derechos (derecho de copia privada, derecho de lectura en diversos tipos de aparatos, derecho a elegir el sistema operativo de su ordenador sin tener obligación de pagar por elegir sistemas y programas predefinidos cuyo precio no se conoce, derecho a adquirir lectores de DVD sin restricción de zonas, etc.) constituyen limitaciones abusivas, o podría incluso considerarse una venta forzada o la venta de productos con funciones inutilizadas, lo cual, a juicio del Comité, resulta inadmisibles, ya que son desproporcionadas con respecto a los objetivos que se persiguen, y a menudo son injustas.

5.4. Los sistemas de imposición de gravámenes en los soportes grabables son aún más injustos en el caso de los soportes o sistemas que están protegidos contra toda copia por medios técnicos incorporados, ya sean materiales o a través de programas informáticos.

5.5. Sería más adecuado que las empresas del sector innovasen en el plano de los modelos comerciales aplicables a la era de la comunicación digital para explotar un amplio mercado potencial, en lugar de considerar a todo consumidor como un posible pirata o pretender obtener ingresos perpetuos a través de gravámenes a los soportes o por la imposición de limitaciones técnicas invalidantes a los instrumentos de lectura o a los soportes. Muchas empresas de programas informáticos viables difunden sus productos en línea a precios razonables. Las primeras empresas de difusión no gratuita en Internet en el ámbito musical muestran que todavía puede construirse y desarrollarse un mercado que respete los derechos de los editores fonográficos y de los autores.

5.6. En cambio, el Comité aprueba plenamente el sistema voluntario de identificación del origen de los soportes grabables, que puede facilitar la lucha contra la usurpación de marca «industrial». De igual modo, han de fomentarse los códigos de conducta de las empresas públicas y privadas para una gestión leal de los derechos de propiedad inmateriales; en Europa ya han producido unos resultados apreciables: el número de empresas «en regla» va creciendo, y esta tendencia se consolidará si los precios de las licencias no son abusivos y si puede haber verdadera competencia (hay situaciones de monopolio o de oligopolio en diversos sectores, por ejemplo). En este contexto, no está justificado excluir a todas las instituciones y empresas que actúan en un marco de prerrogativas de poder público del ámbito de aplicación de la directiva en lo que respecta a los códigos de conducta. No puede dispensarse del respeto de los derechos de PI-PLA a las instituciones comunitarias y nacionales y a las empresas públicas.

6. Por último, el Comité formula algunas observaciones detalladas sobre algunos artículos del proyecto:

- daños y perjuicios: las disposiciones son muy precisas, a veces incluso en exceso, como la exigencia de que la parte demandante presente pruebas de los beneficios obtenidos por la parte demandada, y sobre la base de que ésta presente una contabilidad relativa a una actividad ilegal o delictiva;
- se debe reconocer a las organizaciones europeas o nacionales de defensa de los derechos de los consumidores la facultad de actuar en el marco de acciones colectivas o inhibitorias, en la medida en que están legalmente constituidas y son representativas;
- si la acción es únicamente civil, lo que justifica los daños y perjuicios es el agravio que haya sufrido el demandante y no el carácter intencional de la violación de derechos; en cambio, si la acción civil está subordinada a una acción penal, se debe establecer el carácter intencional del agravio;

- medidas provisionales y cautelares: si por motivos de urgencia en un primer momento la parte demandada puede no ser oída por el tribunal, en particular para evitar la destrucción o simulación de pruebas, no obstante, debe ser escuchada posteriormente en las mismas condiciones de urgencia; la incautación de bienes o de cuentas puede perjudicar gravemente a una empresa acusada injustamente, incluso eliminarla definitivamente del mercado. El respeto de los derechos de la defensa es un principio general inalienable del Derecho comunitario;
- pruebas: sólo los tribunales penales competentes podrán ordenar la incautación de expedientes bancarios, financieros o comerciales y su transmisión a una jurisdicción civil; en general, en el marco de un procedimiento penal ya iniciado la competencia recae en los tribunales;
- sanciones: aparte de la destrucción de mercancías, también se prevé el embargo de los instrumentos utilizados para la piratería o la usurpación de marca. Las sanciones penales eventualmente aplicables a las personas jurídicas dependen del derecho interno de cada país. Será conveniente conciliar estas sanciones con los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados miembros;
- publicación de las decisiones judiciales: en la redacción propuesta no se prevé un límite a las publicaciones: el juez fija la suma total que deberá emplearse a tal fin o el contenido y la forma de la publicación (resumen de la decisión o publicación íntegra);
- medidas técnicas: el carácter ilegítimo de ciertos dispositivos técnicos o programas informáticos de copia o de falsificación reside no tanto en su propia naturaleza, sino en la finalidad de su empleo. Los mismos medios también pueden servir a fines legítimos (por ejemplo, la copia de seguridad individual). En este sentido, soslayar dispositivos técnicos abusivos con el fin de ejercer un derecho del consumidor no puede considerarse ilegítimo;
- códigos de conducta: estos códigos deberían incluir también los derechos y garantías de los consumidores, de conformidad con el Derecho comunitario.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 68/2001 relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación»<sup>(1)</sup>**

(2004/C 32/03)

El 3 de junio de 2003, 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 7 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Wolf).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención, el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Los artículos 87 y 88 del Tratado CE regulan la prohibición general de ayudas y el contenido y los procedimientos de las excepciones previstas a la incompatibilidad general de las ayudas otorgadas por los Estados con los principios del mercado común. En el caso presente se trata de un reglamento que, en condiciones determinadas, regula la exención del requisito de notificación que se exige preceptivamente para las ayudas a la formación (reglamento de exención).

1.2. Hasta ahora estas ayudas se regían por el Reglamento (CE) nº 68/2001. La Comisión propone algunas modificaciones de dicho reglamento.

1.3. La propuesta de la Comisión se justifica del modo siguiente:

- la experiencia adquirida con el tiempo ha demostrado la necesidad de evaluar las ayudas concedidas antes de la entrada en vigor del Reglamento sin autorización previa de la Comisión;
- es necesario adoptar la nueva definición<sup>(2)</sup> de «pequeñas y medianas empresas» decidida por la Comisión;
- la conveniencia de sustituir por un régimen unificado y simplificado de informes anuales las disposiciones relativas a dichos informes establecidas en el anexo III.

## 2. Observaciones del Comité

2.1. El Comité acoge favorablemente que la Comisión, con fines de transparencia, simplificación y seguridad jurídica,

incluya en su Reglamento sobre las ayudas a la formación la nueva definición de pequeñas y medianas empresas.

2.2. Asimismo, el Comité acoge favorablemente el objetivo de la Comisión de clarificar, clausurar o tomar una decisión definitiva sobre los expedientes poco claros, y por ello aún pendientes, relativos a las ayudas concedidas antes de la entrada en vigor del citado Reglamento. Por razones de seguridad jurídica, no obstante, hay que seguir velando cuidadosamente por que los criterios aplicables correspondan a los conocidos o vigentes en el momento en el que se examinaron los expedientes<sup>(3)</sup>, en caso de que los criterios de la propuesta de Reglamento no produzcan un efecto más beneficioso para los interesados.

2.2.1. Por consiguiente, el Comité recomienda precisar del modo siguiente la formulación de las tres últimas líneas del artículo 8 de la propuesta de Reglamento, ampliado con respecto al Reglamento (CE) nº 68/2001: «Toda ayuda que no reúna las condiciones del presente Reglamento será evaluada por la Comisión de conformidad con los reglamentos, marcos, directrices, comunicaciones y notas pertinentes, aplicables en el momento de la recepción de la notificación prevista en el artículo 88 (3) del Tratado CE o, si no ha habido notificación, en el momento de la puesta en marcha o concesión de la ayuda, en caso de que los criterios de la propuesta de Reglamento no produzcan un efecto más beneficioso para los interesados».

2.3. En la definición de «pequeñas y medianas empresas» se incluyen por primera vez como una categoría específica las microempresas. Teniendo en cuenta la gran importancia económica de estas microempresas, el Comité recomienda que en la futura política de la Comunidad y de los Estados

<sup>(1)</sup> DO C 190 de 12.8.2003.

<sup>(2)</sup> Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas, DO L 124 de 20.5.2003, p. 36, que entrará en vigor en 2005.

<sup>(3)</sup> Véase también la «Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales», DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

miembros se facilite la creación de dichas microempresas (por ejemplo, mediante la simplificación y reducción de los requisitos correspondientes) y que en general se tengan más en cuenta las condiciones de funcionamiento específicas de dichas empresas.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

### 3. Conclusión

El Comité recomienda que se apruebe la propuesta de la Comisión teniendo en cuenta las observaciones mencionadas en los puntos 2.2 y 2.2.1, y, en particular, para las futuras medidas, las observaciones del punto 2.3.

#### Dictamen al Comité Económico y Social Europeo sobre:

- la «Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones — Mejora de la protección del transporte marítimo», y
- la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias»

(COM(2003) 229 final — 2003/0089 (COD))

(2004/C 32/04)

El 2 de mayo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

El 26 de mayo de 2003, de conformidad con el artículo 80.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta 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 10 de octubre de 2003 (ponente: Sra. Bredima-Savopoulou).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad y la protección mundiales han cobrado una importancia sin precedentes y han pasado a ser una prioridad absoluta para los responsables políticos. Acontecimientos y actuaciones posteriores han puesto de manifiesto que la guerra contra el terrorismo será larga.

1.2. La protección marítima ha sido objeto de la atención de la Comunidad Europea desde mucho antes del 11 de septiembre de 2001, como demuestra la publicación del Libro

Blanco sobre los transportes <sup>(1)</sup>, que ya se refería a la necesidad de mejorar la protección de los pasajeros a bordo de buques de crucero en Europa.

1.3. El 23 de abril de 2002, por carta de la Comisaria Loyola de Palacio, la Comisión solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «Seguridad de los transportes», conforme al artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 370 final de 12.9.2001.

1.4. En su Pleno del 24 de octubre de 2002, el CESE aprobó el dictamen exploratorio <sup>(1)</sup> en que apoyaba el análisis de la Comisión por lo que respecta a la naturaleza del tema y a las soluciones. El CESE propuso una serie de criterios que la UE debía seguir en sus futuras medidas relacionadas con la protección del transporte.

1.5. La Organización Marítima Internacional (OMI) inició sus trabajos sobre protección marítima en febrero de 2002. La Comisión consideró preferible esperar al resultado de los debates en el seno de la OMI, en lugar de desarrollar iniciativas regionales unilaterales. El 12 de diciembre de 2002, tras una conferencia diplomática, la OMI enmendó el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS), lo que supuso la inclusión de un nuevo capítulo sobre medidas especiales destinadas a incrementar la protección marítima, y adoptó el nuevo Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP). Las modificaciones del Convenio SOLAS y de la Parte A del Código PBIP consisten enteramente en disposiciones obligatorias; la Parte B del Código PBIP, por el contrario, se compone de recomendaciones cuya aplicación se solicita a los gobiernos contratantes.

1.6. La ejecución en la práctica de las medidas de protección marítima requiere intensos preparativos y la pronta actuación de las partes interesadas. La puesta en práctica de las medidas de la OMI será un desafío muy importante, sobre todo, para los puertos de menor tamaño y los países en vías de desarrollo. Los gobiernos tendrán que disponer toda una serie de medidas para junio de 2004. Del mismo modo, los buques y las compañías marítimas deberán cumplir las nuevas disposiciones de la OMI en la materia.

## 2. Comunicación sobre la mejora de la protección del transporte marítimo

2.1. La Comisión considera que, dado que la seguridad de la cadena de transporte es siempre igual a la del eslabón más débil, un planteamiento que aborde la dimensión multimodal en paralelo permitirá mejorar la protección del transporte en su conjunto. La Comunicación objeto de estudio trata únicamente el componente marítimo de la cadena logística.

2.2. El sistema logístico marítimo de la Unión Europea, incluido el transporte marítimo de mercancías, los puertos y los servicios portuarios, interviene en más de dos terceras partes del total del comercio entre la Comunidad y el resto del mundo. Así pues, es importante mejorar la protección del transporte marítimo, conservando al mismo tiempo sus condiciones de competitividad y facilitando el comercio.

2.3. La Comunicación hace referencia a una serie de áreas en las que ya se ha iniciado la actuación, como la seguridad en los puertos comunitarios, la mejora de la protección de la cadena logística en su conjunto, el control y la gestión de la protección marítima, el aseguramiento de los riesgos vinculados al transporte marítimo o el reconocimiento internacional mutuo. Más concretamente, la Comisión subraya lo siguiente:

- debe darse prioridad al transporte de pasajeros, donde las consecuencias de un acto terrorista revestirían la mayor gravedad en lo que se refiere a vidas humanas;
- el trabajo de la OMI relacionado con la protección marítima se limita a los buques y a las instalaciones portuarias en las que tiene lugar la interfaz buque-puerto;
- la protección marítima depende en gran medida de la seguridad de otros modos de transporte que abastecen al transporte por mar. Por tanto, es muy importante que exista la posibilidad de identificar tanto las mercancías transportadas como a quienes se encargan de su manipulación (suministradores y transportistas), así como sus respectivas responsabilidades;
- sin cuestionar los diversos sistemas administrativos y económicos marítimos y portuarios, es preciso establecer procedimientos claros y comprensibles tanto a nivel nacional como a nivel comunitario en lo que a protección marítima se refiere;
- la Comisión tiene la intención de analizar en 2003 las posibles consecuencias, desde el punto de vista de las pólizas de seguro, de una mejora de la protección marítima, para favorecer una mejor cobertura del riesgo en beneficio de los operadores y clientes del transporte marítimo.

2.4. La Comisión favorecerá el establecimiento de una relación basada en el reconocimiento mutuo y recíproco de las medidas de protección y control de todos sus socios internacionales, incluidos los Estados Unidos de América, a fin de favorecer un flujo armónico y seguro del comercio marítimo mundial. Se pretende que el acuerdo previsto sustituya los acuerdos bilaterales firmados entre algunos Estados miembros y el Servicio de Aduanas de los EE UU y se basará en los principios de reciprocidad y no discriminación que se aplican a todo el comercio entre la Comunidad y los EE UU.

2.5. En el plano legislativo, la Comisión pondrá en marcha si es preciso una iniciativa sobre un sistema más seguro de identificación de la gente de mar y se reserva el derecho de presentar a lo largo de 2003 una propuesta de Directiva sobre medidas de protección adicionales para los puertos comunitarios. Asimismo, tiene la intención de elaborar planes de emergencia y tomar medidas que garanticen una respuesta eficaz en caso necesario.

(1) DO C 61 de 14.3.2003, p. 174.

### 3. Propuesta de Reglamento de mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias

3.1. El Reglamento tiene por objetivo principal instaurar y aplicar medidas comunitarias que mejoren la protección de los buques utilizados tanto en el comercio internacional como en el tráfico nacional, así como las instalaciones portuarias asociadas a ellos, frente a la amenaza de acciones ilícitas deliberadas. Además, el Reglamento pretende sentar las bases para la interpretación y aplicación armonizadas, así como para el control comunitario, de las medidas especiales para incrementar la protección marítima aprobadas por la Conferencia Diplomática de la Organización Marítima Internacional. A tal fin, el Reglamento:

- a) va más allá de las medidas aprobadas por la OMI, ya que convierte en obligatorias determinadas disposiciones de la Parte B del Código PBIP que aparecen como simples recomendaciones; por ejemplo, amplía las medidas a los barcos de pasajeros en itinerarios nacionales y en trayectos nacionales amplía a otros barcos las exigencias relacionadas con la realización de análisis de seguridad;
- b) insta a los Estados miembros a que concierten acuerdos sobre disposiciones de protección para el transporte marítimo intracomunitario regular por rutas fijas que utiliza instalaciones portuarias asociadas específicas;
- c) precisa las disposiciones que deberán adoptar los Estados miembros en lo que respecta a los puertos que sólo ocasionalmente prestan servicio a buques en viaje internacional;
- d) establece un régimen de control de protección marítima previo a la entrada de buques de cualquier origen en un puerto comunitario, así como el que regulará los controles de protección en el interior del puerto;
- e) prescribe una autoridad nacional única responsable de la protección de los buques y las instalaciones portuarias, así como un calendario de aplicación anticipada de determinadas medidas del Reglamento;
- f) establece un régimen de inspecciones para verificar el control de la aplicación de los planes nacionales elaborados en virtud del Reglamento;
- g) confiere a la Agencia Europea de Seguridad Marítima un papel de asistencia a la Comisión en la ejecución de sus tareas.

3.2. A los efectos de alcanzar el objetivo general de protección marítima, la Comisión propone ampliar el ámbito de aplicación de la totalidad de las disposiciones del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y de la Parte A del Código PBIP a los buques de pasaje que realicen viajes nacionales. Además, prevé

la posibilidad de eximir de los controles obligatorios de protección previos a la entrada en puerto a los buques destinados a servicios regulares en el interior de un Estado miembro o entre dos o más Estados miembros.

3.3. Cada Estado miembro deberá adoptar un plan nacional de aplicación del Reglamento, empezando por la designación de una autoridad nacional única antes del 1 de enero de 2004; además, los certificados internacionales de protección de los buques deberán expedirse antes del 1 de junio de 2004.

3.4. El Reglamento permite a los Estados miembros concertar entre sí acuerdos bilaterales o multilaterales que prevean disposiciones alternativas de protección y, en particular, si son necesarios para fomentar el transporte marítimo intracomunitario de corto recorrido en rutas fijas entre instalaciones portuarias situadas dentro de sus territorios.

3.5. La Comisión propone que a los seis meses de la fecha de aplicación del Reglamento, la Comisión, en colaboración con las autoridades nacionales y con la asistencia de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, comience a inspeccionar el control de la implantación de los planes nacionales adoptados en virtud del Reglamento. La Comisión notificará con suficiente antelación la realización de estas inspecciones a los Estados miembros interesados. No obstante, en el caso de los servicios encargados del control de las instalaciones portuarias, las compañías y los buques, las inspecciones se realizarán sin preaviso.

## 4. Observaciones generales

### 4.1. Comentarios sobre la Comunicación

4.1.1. El transporte marítimo es vulnerable por naturaleza. El sector se caracteriza por contar con una mano de obra de muy diversa procedencia nacional y por transportar una amplia gama de productos cuyo origen, características y propiedad a menudo no se conocen con certeza. Conforme se ha señalado, son justamente los factores que han permitido que el transporte marítimo contribuya a la prosperidad económica lo que lo hacen tan vulnerable a su uso por parte de grupos terroristas<sup>(1)</sup>.

4.1.2. El CESE reitera<sup>(2)</sup> que la protección es un aspecto en el que por naturaleza deben participar todos los eslabones de la cadena de transporte para lograr resultados prácticos. A corto plazo, todos los que participan en dicha cadena deben desarrollar una cultura de la protección. Las medidas destinadas a combatir el terrorismo deberían ir acompañadas de medidas destinadas a combatir problemas tradicionales de protección (delincuencia organizada, piratería, fraude, contrabando e inmigración ilegal). El CESE insta a la Comisión a que, si no es posible cubrirlos en el Reglamento objeto de estudio, ataje con

(1) OCDE: Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact (julio de 2003).

(2) DO C 61 de 14.3.2003 p. 174.

carácter de urgencia en su futura política los problemas tradicionales de seguridad, especialmente la piratería y los robos a mano armada. El CESE toma nota de que el Consejo ha solicitado a la Comisión que lleve a cabo un estudio de viabilidad sobre los controles en las fronteras marítimas, con objeto de mejorar en ellas los controles y la vigilancia. Asimismo, señala que la protección del transporte marítimo será uno de los cinco sectores clave en los que se centrará en el futuro la lucha contra el terrorismo del grupo de trabajo creado por el G 8.

4.1.2.1. Con la ampliación de la UE, el Mediterráneo ganará en importancia. Su proximidad a zonas potencialmente problemáticas desde el punto de vista de la seguridad pone de relieve la necesidad de una dimensión mediterránea en la política de protección del transporte marítimo. El acuerdo sobre las autopistas del mar entre cinco Estados miembros mediterráneos de la UE (5-6 de julio de 2003) subraya la importancia que tiene desarrollar paralelamente los servicios de transporte marítimo de corta distancia en el Mediterráneo y los servicios de protección.

4.1.2.2. Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente, el CESE acoge positivamente la Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de una red euromediterránea de transporte <sup>(1)</sup> y la inclusión de la protección del transporte marítimo entre los objetivos de su política común de transportes. Asimismo, se muestra de acuerdo en que es esencial que los socios mediterráneos refuercen la seguridad internacional incorporando normas equivalentes en sus ordenamientos jurídicos nacionales y dotándose de medios de aplicación eficaces. La creación de un instituto euromediterráneo para la seguridad y la protección supone un primer paso en esta dirección.

4.1.3. El CESE considera que el comercio es un factor principal para la prosperidad mundial y subraya que su interrupción tendrá graves consecuencias para las economías nacionales y los precios del consumo. Por tanto, debe prestarse atención a las consecuencias del terrorismo a medio plazo. Las medidas para reducir los riesgos y las consecuencias económicas de nuevos ataques deberían ser a un tiempo eficaces y no perjudicar al crecimiento. Un estudio reciente de la OCDE <sup>(2)</sup> señala que el coste de llevar a cabo medidas de seguridad será elevado, pero los costes financieros de no aprovechar al máximo las oportunidades para reducir los riesgos y la incidencia del terrorismo podrían ser mucho mayores. Se espera que la aplicación de las medidas (tal y como se recomienda en el punto 4.1.1.) y los beneficios de la mejora de la vigilancia y el control en las áreas portuarias en lo que se refiere a reducir o eliminar las actividades delictivas tradicionales y los problemas de protección superen con creces los costes a largo plazo. El mismo estudio de la OCDE incluso señala posibles ahorros, por ejemplo en la reducción de los retrasos, la menor duración del tratamiento de la información, un mejor control de los activos y la reducción de pérdidas por robo o fraude.

4.1.4. El CESE apoya la decisión de la Comisión de oponerse a toda medida unilateral que pueda no sólo afectar al comercio internacional, sino ser incompleta o contradecir los objetivos de protección, que requiere soluciones globales. En este sentido, el CESE acoge positivamente la autorización del Consejo a la Comisión para que negocie aspectos de competencia comunitaria con vistas a lograr un acuerdo entre la Comunidad y el Servicio Aduanero de los EE UU en relación con el desarrollo de un sistema de control de las exportaciones; dicho acuerdo deberá tener en cuenta la necesidad de protección en un contexto en el que el comercio internacional se basa en el uso de contenedores. Asimismo, el CESE también expresa su satisfacción por la decisión de invitar a las partes interesadas a una serie de reuniones preparatorias del grupo de trabajo conjunto Unión Europea-Estados Unidos sobre protección del transporte.

4.1.5. El CESE acoge positivamente la intención de la Comisión de eliminar la laguna existente en materia de protección mediante la presentación en 2003 de una propuesta de Directiva que defina medidas adicionales de protección destinadas a los puertos comunitarios, así como su intención de elaborar planes de emergencia.

#### 4.2. Comentarios sobre el Reglamento

4.2.1. En su dictamen exploratorio, el CESE instaba a la UE a iniciar un diálogo con los EE UU y otros países con vistas a establecer un sistema global en interés de todas las partes. Asumir el liderazgo en materia de protección permitiría a la UE ganar relevancia internacional. Por tanto, es gratificante observar cómo un año después, la UE ha seguido efectivamente dicha recomendación.

4.2.2. El CESE observa con satisfacción que la UE ha coordinado su postura en los foros internacionales de toma de decisiones y a nivel comunitario para evitar posibles incoherencias entre las normas internacionales y las normas proyectadas en la Comunidad. Asimismo, acoge con satisfacción el análisis exhaustivo de la Comisión y la propuesta de actuar para aplicar pronto y de manera armonizada las medidas internacionales de la OMI.

4.2.3. Una protección más rigurosa a costa del comercio internacional puede tener efectos asimétricos. El transporte marítimo debe seguir contribuyendo eficaz y eficientemente al flujo del comercio internacional y, para garantizarlo, los buques, las instalaciones portuarias y quienes trabajan en ellos deben prepararse adecuadamente para la posibilidad de tener que hacer frente a ataques terroristas u otras agresiones de carácter criminal. Si los procedimientos de protección se hacen demasiado estrictos, la eficiencia del negocio del transporte de mercancías podría verse muy perjudicada, lo cual supondría que los terroristas lograrían su propósito. Por tanto, reconforta observar que la Comisión ha iniciado un estudio para abordar las consecuencias de un incremento de la protección marítima.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 376 final.

<sup>(2)</sup> OCDE: Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact (julio de 2003).

4.2.4. El ámbito y el calado de las medidas deberían tener en cuenta los efectos negativos en las prestaciones de las personas (fatiga, estrés). La filosofía y la cultura europeas defienden con firmeza el respeto de los derechos humanos y toda reacción a las amenazas terroristas no debería olvidar estos principios tan arraigados. El alcance de los controles de seguridad del personal debería ser acorde con su posible participación en actividades terroristas y no debería dar lugar a exclusiones arbitrarias en el mundo laboral. Por otra parte, cada vez es mayor el riesgo de que se impongan a las tripulaciones de los buques y a las autoridades portuarias, directa o indirectamente, responsabilidades de vigilancia que en principio corresponden a los gobiernos. A menos que se instaure una cultura de la vigilancia a bordo, es poco realista esperar que las tripulaciones protejan sus buques frente a amenazas terroristas sofisticadas. Por último, la seguridad y las condiciones de trabajo de las tripulaciones no deberían verse perjudicadas a la hora de hacer frente a sus tareas adicionales de protección.

4.2.5. El CESE reitera que la aplicación de medidas de protección debería evitar un desvío del tráfico a favor de determinados puertos y en detrimento de otros, ya que ello impondría una burocracia o unos costes desproporcionados y supondría cargar al sector con gastos que en realidad corresponden a los gobiernos<sup>(1)</sup>. Desde su experiencia, el CESE tiene buenos motivos para preocuparse por la posibilidad de que los gobiernos sean reacios a asumir las responsabilidades que les corresponden a sus agencias y puertos. Por otra parte, está la legítima preocupación por la posibilidad de que las consideraciones de protección adquieran más importancia que las relacionadas con la seguridad y la necesidad de potenciar el comercio.

4.2.5.1. La aplicación de las medidas adoptadas por la OMI y propuestas por la Comisión entrañará costes considerables para la mayoría de los puertos y enormes para los de mayor tamaño<sup>(2)</sup>. Inevitablemente, incrementar la protección implicará costosas disposiciones en términos de equipamiento e infraestructura y personal y formación. Algunos de los costes previstos se pueden calcular con bastante precisión, pero no sucede así en todos los casos (sobre todo, en lo que se refiere a los costes relacionados con la seguridad costera). Se calcula que los costes de protección aumentarán los costes anuales de funcionamiento de las compañías de transporte marítimo en un 10 %<sup>(3)</sup>. Según un reciente informe de la OCDE<sup>(4)</sup>, los

operadores de transporte marítimo deberán hacer frente a unos costes iniciales de al menos 1 279 millones de dólares (1 460 millones de EUR), a los que se añadirán posteriormente 730 millones de dólares (833 millones de EUR) anuales. Los costes relacionados con la protección en los puertos son muy difíciles de evaluar, ya que no está claro cuál será el impacto de las medidas de la OMI en la contratación de nuevo personal de seguridad y en ese caso cuál será la tarifa correspondiente. Se prevé que los costes de protección sean comparativamente mayores en la UE que en los Estados Unidos por razones geográficas, dado el gran número de puertos de la UE. Además, la falta de una estructura federal en la Unión Europea y la fragmentación de las autoridades competentes aumentarán los problemas de aplicación de las medidas de protección.

4.2.5.2. Aunque parte del incremento de los costes de seguridad se trasladará a los clientes, cabe esperar que los gobiernos compartan algunos de los costes para combatir el terrorismo, ya que el éste es una reacción a las políticas de los gobiernos<sup>(5)</sup>. El Gobierno estadounidense ya ha destinado a los puertos y las empresas privadas ayudas a la protección por valor de 105 millones de dólares (120 millones de euros), que se suman a los 93 millones de dólares (106 millones de EUR) del año pasado para fines similares. A menos que los gobiernos de la UE aprueben medidas similares, los puertos y las empresas europeas se verán en desventaja y, lo que es más importante, puede que los puertos no cumplan los criterios de seguridad y pierdan la categoría de puertos homologados, lo cual tendría enormes consecuencias en términos de competitividad. Por tanto, el CESE insta a la Comisión a que reconozca los orígenes del problema y los objetivos reales del terrorismo y elabore un plan comunitario con objeto de financiar convenientemente la aplicación de las medidas correspondientes en barcos, tripulaciones y puertos.

4.2.5.3. Los efectos de los atentados del 11 de septiembre en los seguros del transporte marítimo fueron enormes. Los seguros frente al terrorismo han pasado a ser inasequibles o inexistentes. Por ejemplo, tras el ataque al buque cisterna «Limburg» (octubre de 2002), los signatarios triplicaron las primas de los seguros para los buques que recalen en puertos yemeníes, hasta llegar a los 300 000 dólares (342 390 euros) por buque y 250 dólares (285 EUR) por contenedor. La cobertura del seguro por los inevitables retrasos resultado de las exhaustivas medidas de protección y por los sofisticados escáneres de alta tecnología deben tenerse en cuenta. Se ha calculado<sup>(6)</sup> que los gastos de los seguros por la maquinaria y el casco (buques cisterna o graneleros) aumentarán un 9 %, mientras que los seguros de protección e indemnización aumentarán un 10 %.

(1) OCDE: The Economic Consequences of Terrorism, 17.2.2002 Economic Department Paper No 34: Consejo de Ministros de Seguridad en el Transporte y Terrorismo de la OCDE, 2.5.2002.

(2) El precio de un escáner para contenedores en el puerto de Rotterdam es de 14 millones de EUR.

(3) Informe Drewry, 2003.

(4) OCDE: Security in Maritime Transport — Risk Factors and Economic Impact (julio de 2003).

(5) Dictamen CESE — DO C 61 de 14.3.2003, p. 174.

(6) Estudio anual Drewry sobre costes de funcionamiento de los buques, 18.6.2003.

## 5. Observaciones particulares

### 5.1. Comentarios sobre el Reglamento

5.1.1. El sistema de identificación automática de buques (SIA), cuya instalación se exige a los buques, contribuye a la protección sólo si desde la costa se pueden recibir las señales, analizarlas y actuar en consecuencia. Los Estados miembros deberían estar obligados a cumplir para el 1 de julio de 2004 el artículo 9 de la Directiva 2002/59/CE de 27 de junio de 2002 relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo. Por otra parte, el CESE acoge positivamente la intención expresada por la Comisión de apoyar la investigación tecnológica y la promoción de las aplicaciones de radionavegación por satélite (Galileo y GPS), que permitirán no sólo mejorar la protección, sino también la seguridad, la navegación y la gestión en esta área. La pronta puesta en marcha del sistema Galileo fue ya recomendada por el dictamen exploratorio del CESE como vía para facilitar el incremento de la protección.

### 5.1.2. Artículo 3 (Medidas comunes y ámbito de aplicación)

5.1.2.1. El Comité está de acuerdo en que sería innecesario llevar a cabo una medida radical como la plena aplicación de la Parte B del Código PBIP, de carácter voluntario, y apoya en general la propuesta de hacer obligatorias algunas de sus disposiciones. Debe aclararse la extensión del ámbito de aplicación de las medidas de la OMI a las necesidades nacionales de transporte marítimo. No hay indicación alguna sobre el tamaño de los buques de clase A ni, por lo demás, del tamaño de otros tipos de buques de pasajeros a los que se hace referencia en el segundo párrafo del punto 2 (con lo cual se supone que abarca todo buque que lleve a cabo cualquier tipo de viaje, incluso travesías de corta distancia en transbordador).

5.1.2.2. Un verdadero control de acceso requeriría que todos los pasajeros que fuesen a embarcar en un puerto llevasen consigo un documento de identidad con fotografía. El CESE acoge positivamente la inclusión del párrafo 4.18 de la Parte B del Código PBIP en la lista de disposiciones obligatorias; sin embargo, para no comprometer la protección de los buques, el requisito de expedir documentos de identificación adecuados debería ampliarse para cubrir no sólo a los agentes gubernamentales, sino a todas las demás personas que participen en la actividad de los buques en los puertos.

5.1.2.3. El CESE observa con satisfacción que la propuesta no contradice los términos del Convenio 108 de la OIT de 1958. Por tanto, los marinos pueden seguir estando exentos de los requisitos normales de visado para su licencia en tierra firme o para tránsito hacia y desde sus buques. En esta línea, el Comité expresa su satisfacción por el éxito de los trabajos de la Conferencia Internacional del Trabajo (3-19 de junio de 2003) en relación con la mejora de la identificación de la gente de mar e insta a la Comisión a tomar medidas adecuadas para

la pronta aplicación por parte de los Estados miembros del nuevo Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar y a eximir a la gente de mar de todo requisito o disposición de visado que les suponga costes adicionales por este concepto. Por otra parte, debería analizarse si el nuevo Convenio es compatible con las disposiciones del Acuerdo Schengen.

### 5.1.3. Artículo 5 (Tráfico marítimo intracomunitario y nacional)

5.1.3.1. El CESE suscribe plenamente la propuesta de la Comisión de que los Estados miembros puedan concertar entre sí, cada uno en su nombre, acuerdos bilaterales o multilaterales previstos conforme a las medidas de la OMI, en particular, si son necesarios para fomentar el transporte marítimo intracomunitario de corto recorrido. El CESE está de acuerdo en que los Estados miembros interesados notifiquen los proyectos de acuerdo a la Comisión e insta a la Comisión a que revise el procedimiento propuesto para que se apruebe sin demora la aplicación de los acuerdos.

### 5.1.4. Artículo 7 (Controles de protección previos a la entrada en un puerto situado la Comunidad)

5.1.4.1. Debería animarse a los Estados miembros a promover el concepto de punto único de entrada, lo que permitiría al propietario o agente del buque ofrecer la información necesaria aprovechando tal sistema.

### 5.1.5. Artículo 10 (Aplicación y control de la conformidad)

5.1.5.1. El CESE considera que el plazo de aplicación de la OMI, el 1 de julio de 2004, es muy ajustado y difícil de respetar, sobre todo en los que se refiere a los requisitos que deberán cumplirse en la costa. Dado el gran número de puertos y el número de buques aún mayor que hay que evaluar y certificar para dicha fecha y la necesidad de preparativos exhaustivos, quizá no sea conveniente avanzar la designación de oficiales de seguridad de los buques, instalaciones portuarias y compañías (a más tardar el 1 de marzo de 2004), ni la aprobación de los planes de protección de los buques y de las instalaciones portuarias (con fecha límite 1 de mayo de 2004), ni la expedición de los certificados internacionales de protección de los buques (antes del 1 de junio de 2004). Sin embargo, el CESE apoya decididamente la designación de una autoridad nacional única a más tardar el 1 de enero de 2004.

## 6. Conclusiones

6.1. El CESE acoge positivamente el reconocimiento de la necesidad de emprender medidas coherentes y globales para mejorar la protección del transporte marítimo. Asimismo, apoya la intención de elaborar planes de emergencia y tomar medidas que garanticen una respuesta eficaz en caso necesario.

6.2. El CESE apoya a la Comisión en su decisión de oponerse a toda medida unilateral que pueda afectar al comercio internacional, así como en la búsqueda de un acuerdo entre la UE y el Servicio Aduanero de los EE UU sobre la base de los principios de reciprocidad y no discriminación y que se aplique a todo el comercio entre la Comunidad y los EE UU.

6.3. La intención de la Comisión de presentar cuando sea oportuno una propuesta legislativa que establezca medidas adicionales de protección en el seno de la Comunidad merece el pleno apoyo del Comité. Concretamente, el CESE subraya que es preciso dar una dimensión mediterránea a la política de protección marítima, que constituye una necesidad fundamental en el contexto de la ampliación de la UE.

6.4. El CESE felicita a la Comisión por el exhaustivo análisis y las medidas propuestas con vistas a la aplicación pronta y armonizada de las medidas internacionales de la OMI. La aplicación eficaz de dichas medidas supondrá un desafío enorme —sobre todo, para los puertos de menor tamaño— y requerirá intensos preparativos y una rápida actuación de las partes implicadas. No obstante, dado el gran número de puertos y buques que será preciso evaluar antes del 1 de julio de 2004, quizá no sea conveniente adelantar la aplicación de los plazos de la OMI en la UE.

6.5. El CESE considera que debe prestarse atención a los efectos a medio plazo del terrorismo. Las medidas para reducir los riesgos y las consecuencias económicas de nuevos ataques deberían ser eficaces desde el punto de vista de la protección y al mismo tiempo no perjudicar el crecimiento. En línea con los criterios desarrollados en su dictamen exploratorio, el CESE reitera que la aplicación de las medidas previstas debe ser clara, uniforme, proporcionada a la amenaza y práctica.

6.5.1. El CESE expresa su preocupación por los efectos económicos de las medidas previstas y el aumento de los costes de los seguros en períodos de crisis. Espera que la deseable aplicación de las medidas de seguridad y protección

compense el desequilibrio de los gastos con los beneficios en la protección y en la reducción de otras prácticas ilícitas que se dan en los puertos.

6.5.2. El CESE advierte de que los costes de las nuevas medidas de protección de la OMI serán enormes y señala que, aunque una parte de ellos pueda trasladarse a los clientes, en aras de la equidad los gobiernos deberían también asumir parte de algunos costes, dado que el terrorismo es una reacción a las políticas gubernamentales. Por tanto, el Comité insta a la Comisión a aprobar un instrumento financiero comunitario para cubrir parte de dichos costes. A tal fin, el CESE invita a la Comisión a elaborar un estudio de impacto global sobre los efectos financieros del incremento de las medidas de protección marítima.

6.6. El CESE apoya en general la propuesta de hacer obligatorias determinadas disposiciones de la Parte B del Código PBIP, de carácter voluntario. Sin embargo, debe aclararse la ampliación del ámbito de aplicación de las medidas sobre el transporte marítimo nacional, ya que pueden cubrir todo tipo de buques en cualquier tipo de trayecto, incluidos los de corta distancia en transbordador.

6.7. El ámbito y el calado de las medidas deberían tener en cuenta los efectos negativos en las prestaciones de las personas (fatiga, estrés). Las tripulaciones de los buques y los trabajadores portuarios no deberían verse afectados más de lo necesario por la aplicación de las medidas de protección, como por ejemplo exclusiones arbitrarias en el mundo del trabajo como consecuencia de controles de seguridad del personal. Por otra parte, no debería imponerse a las tripulaciones responsabilidades de vigilancia que en principio corresponden a los gobiernos.

6.8. El CESE insta a la Comisión a tomar medidas adecuadas para la pronta aplicación de los trabajos de la Organización Internacional del Trabajo en relación con la mejora de la identificación de la gente de mar (Convenio 185 de la OIT sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado)).

6.9. El CESE considera que a corto plazo todos los participantes en la cadena de transporte deberían desarrollar una cultura de la protección. No obstante, a medio y largo plazo, el CESE está convencido de que la UE debería asumir el liderazgo internacional para desarrollar un marco más amplio de protección que aborde las causas del terrorismo y no se limite simplemente a prevenirlo o eliminar sus efectos.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Redes transeuromediterráneas de energía»

(2004/C 32/05)

El 27 de marzo de 2003, en una carta de la Sra. Loyola de Palacio, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un dictamen sobre el tema «Redes transeuromediterráneas de energía».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 120 votos a favor, 2 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Antecedentes

1.1. La Conferencia Euromediterránea de Barcelona de noviembre de 1995 marcó un jalón fundamental en las relaciones entre la Unión Europea y los países asociados del Mediterráneo no miembros de la misma, al establecer la creación de un espacio económico y social de prosperidad compartida. Para alcanzar este objetivo, dentro de la estrategia acordada en Barcelona, se diseñó tanto un sistema de reuniones políticas como de iniciativas de encuentro de la sociedad civil y de los agentes económicos<sup>(1)</sup> y, por último, se creó un Programa Comunitario –MEDA– dotado de importantes recursos.

1.2. Desde los primeros compases de este proceso se pudo observar la importancia que una cooperación más intensa en el sector de la energía podía tener para el conjunto de los países mediterráneos y para la propia Unión Europea. En efecto, de una parte, una disponibilidad adecuada de energía en sus diversas formas y a precios competitivos es una condición indispensable para propiciar un desarrollo económico. En segundo lugar, varios países del sur del Mediterráneo cuentan con importantes reservas de energía, principalmente, hidrocarburos, cuyo desarrollo, puesta en explotación y transporte hasta los mercados finales necesita importantes recursos y, en determinados casos, la necesidad de estabilidad en los propios mercados consumidores. Por último, la dimensión global del desarrollo sostenible implica que este aprovechamiento y uso de los recursos energéticos debe hacerse con las máximas garantías en lo relativo a la protección del medio ambiente.

1.3. Ello llevó a diversas iniciativas, la primera de las cuales fue definir, en la Conferencia de Malta de 1997, el sector energético como uno de los seis ejes prioritarios de actuación. La segunda fue la creación en 1997 del Foro Euromediterráneo de la Energía (FEE), formado por altos representantes de los 27

países de la UE y del Mediterráneo. La tercera, la creación, por parte de las compañías del sector energético, del Observatorio Mediterráneo de la Energía (OME), como célula de reflexión y estudio acerca de la situación y perspectivas de la energía en esta región. Por último, la creación, en el año 2002, del Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas (FEMIP), de carácter plurisectorial y gestionado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). La Presidencia Italiana de la UE ha manifestado su interés en aumentar dichos fondos y que dicho Instrumento sea, eventualmente, el embrión de un Banco Euromediterráneo de Inversiones.

1.4. Simultáneamente, se han celebrado numerosas reuniones de carácter político, la última –de una gran relevancia– la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Energía en Atenas en mayo de este año. Asimismo, tanto por parte del OME, como de otras entidades como EUFORES (Foro Europeo para las Energías Renovables) o el Foro Euromediterráneo de Institutos Económicos (FEMISE), se han desarrollado tanto encuentros de carácter técnico y empresarial como una importantísima labor de estudio y análisis prospectivo de la situación y de los desafíos pendientes.

1.5. Los tres últimos antecedentes son, en primer lugar, el Libro Verde sobre la seguridad del abastecimiento energético de la UE, de octubre del 2000, la reciente Comunicación de la Comisión de 13 de mayo de 2003 sobre el desarrollo de una política energética de la UE ampliada con los países vecinos y socios y, por último, la inclusión en julio del 2003 de proyectos de conexión Sur-Norte del Mediterráneo en la lista revisada de proyectos prioritarios de las Redes Transeuropeas de Energía (TEN).

1.6. Todo ello lleva, en opinión del Comité Económico y Social Europeo, a considerar que existen los elementos suficientes, de carácter político y técnico, para potenciar el partenariado en materia de energía, dentro del cual el desarrollo de las redes energéticas de interconexión es una parte importante.

(1) El CESE, por mandato de la Conferencia de Barcelona, deberá asegurar la coordinación de las iniciativas de los CES nacionales de esta región en relación con la estrategia global euromediterránea.

## 2. Las prioridades 2003-2006

2.1. Las prioridades recientemente adoptadas, en mayo de este año, por los ministros de energía sobre la base de las recomendaciones del Foro Euromediterráneo de la Energía se articulan alrededor de los tres siguientes ejes:

- Concreción de acciones de política energética de ámbito regional y desarrollo de proyectos de infraestructura de interés común.
- Establecimiento de mecanismos que faciliten la financiación de estos proyectos de interés común y el desarrollo de la cooperación industrial en estos ámbitos.
- Desarrollo de mecanismos logísticos de apoyo al Foro Euromediterráneo de la Energía.

Estos ejes constituirán los temas principales de la agenda de la próxima Conferencia Euromed sobre infraestructuras energéticas, en diciembre del 2003, en el marco de la Presidencia italiana de la UE.

Dentro de estos tres ejes se identifican a su vez seis grandes capítulos, con un total de 24 acciones prioritarias y un número elevado de proyectos concretos de infraestructuras energéticas (9 para el sector de gas natural y 12 para el sector eléctrico). Dentro del primer eje se articulan a su vez dos tipos de acciones. En lo que se refiere a las infraestructuras, se cita la conveniencia de construir un mercado euromediterráneo de electricidad y de gas natural totalmente integrado e interconectado. Dentro de las medidas de política energética euromediterránea hay que incluir el desarrollo de un marco legal armonizado, incluyendo los aspectos de tarificación y los aspectos técnicos en relación con los intercambios, y la reducción o eventual supresión de las subvenciones fiscales que impidan la promoción del uso racional de la energía, la potenciación de las energías renovables y la mejora de la seguridad del aprovisionamiento en el transporte de hidrocarburos por vía marítima.

2.2. Dentro del segundo eje, en relación con la financiación de proyectos se hace hincapié en el aprovechamiento del FEMIP, en la búsqueda de nuevos instrumentos de financiación de ámbito regional con la participación del BEI y de otros organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (BRD) y, por último, en el eventual desarrollo de una legislación que permita una mejor garantía de los potenciales inversores. En cuanto a la cooperación industrial, ésta se vincula con los procesos de transferencia de tecnologías y la eliminación de obstáculos legales que impidan la creación de «joint-ventures» entre empresas de diferentes países de la región.

2.3. El tercer eje se refiere a la necesaria financiación para permitir la continuación de las tareas de los tres grupos de trabajo creados en el Foro (cuyas reuniones exigen movilizar alrededor de 100 expertos) y los estudios necesarios (11 en total, de los cuales 7 de carácter regional y 4 de carácter

nacional), muchos de ellos ya iniciados, pero pendientes de culminación para definir con precisión los objetivos. Se estima que las necesidades de financiación de los mismos alcanzan los 49 millones de euros.

## 3. Los desafíos pendientes

3.1. Esta definición tan detallada de prioridades no debe hacer ignorar los desafíos que esta colaboración euromediterránea en materia de energía implica, y que puede ser resumida en los siguientes puntos.

3.2. El primer desafío es precisar el alcance real de la seguridad del aprovisionamiento de energía de la UE y del conjunto del Mediterráneo y en qué forma esta cooperación y el desarrollo de las redes energéticas de interconexión pueden contribuir a su mejora.

3.3. El segundo desafío es perfilar el papel que pretende darse a la iniciativa de los poderes públicos y de los operadores privados en el desarrollo de esta cooperación y cómo es la misma contemplada en los diversos países y regiones, y que afecta tanto a los problemas de financiación como al desarrollo de los marcos legislativos y reglamentarios.

3.4. El tercer desafío es concretar las necesidades previstas de financiación, los recursos disponibles por parte de la iniciativa pública (especialmente MEDA, FEMIP, el BEI, el Banco Mundial y los BRD), la búsqueda de nuevas fórmulas que permitan aminorar los niveles de riesgo considerados «no comerciales» y, en paralelo, el interés y la capacidad de la iniciativa privada para asumir estos proyectos.

3.5. El cuarto desafío es cómo complementar las iniciativas Norte-Sur (con un interés especialmente para la Unión Europea y los países exportadores de energía) con proyectos que integren esta dimensión con la de iniciativas Sur-Sur, de tal manera que se desarrolle un verdadero sentido de partenariado en el área Euromed y en sus diversas subregiones.

3.6. El quinto desafío es el desarrollo de verdaderas políticas energéticas sostenibles que pongan el acento en el uso racional de la energía y en la promoción de energías renovables y que, simultáneamente, mejoren el impacto ambiental de las aplicaciones energéticas. Asimismo, dentro de estas políticas debe prestarse una atención especial al tema del uso racional del agua, que va a requerir en todo el Mediterráneo cantidades ingentes de energía para su desalación ante los fuertes aumentos de las demandas para usos agrícolas y residenciales.

3.7. El sexto desafío es la armonización de los marcos legislativos y reglamentarios y la adecuada preparación de los legisladores y funcionarios encargados de llevarlos a cabo.

3.8. El séptimo desafío es cómo desarrollar una posición común de los países de la UE y del resto del Mediterráneo en diversos foros internacionales como son la Conferencia sobre Cambio Climático (UNFCCC), la Coalición por las Energías Renovables acordada en la Cumbre de Johannesburgo (Coalition of the Willing) o la Organización Marítima Internacional (OMI).

3.9. El último desafío, y sin duda el más difícil e importante, es cómo ordenar de manera adecuada todas las prioridades recogidas en el punto anterior e, incluso, los desafíos que acaban de ser mencionados para concretar, de manera progresiva y ordenada, los objetivos y proyectos ya suficientemente identificados.

#### 4. El concepto y la dimensión de la seguridad del aprovisionamiento de energía

4.1. El CESE, en su dictamen sobre el Libro Verde de mayo de 2001, ya señaló, entre otros factores, que un elemento esencial en este debate consiste en comprender que, aunque la dependencia exterior de la UE en materia de energía vaya a aumentar casi inexorablemente en el futuro, es preciso disociar el concepto de dependencia del concepto de riesgo.

4.2. Esta apreciación fue recogida por la Comisión en su documento de diciembre de 2001, que resumía las contribuciones recogidas en torno al Libro Verde, y que fue asimismo señalada por otros contribuyentes a este debate. De este documento pueden extraerse algunos nuevos conceptos acerca del concepto revisado de seguridad en el aprovisionamiento de energía que pueden resumirse en los siguientes elementos:

- Una mayor dependencia exterior no debe implicar automáticamente un mayor riesgo en cuanto a la seguridad del suministro.
- La mejora de la seguridad del abastecimiento en la UE descansa, en una medida importante, en un uso adecuado de los recursos energéticos en el ámbito mundial. Esto, que está en línea con los Compromisos de Kyoto, implica la absoluta prioridad e importancia de que el mundo en su conjunto aborde acciones muy concretas de uso racional de la energía y de que este uso racional sea uno de elementos centrales de todo desarrollo económico y social.
- Esta necesaria cooperación energética en el ámbito mundial a que nos lleva la reflexión anterior pasa por tres ejes: Transferencia de tecnologías tanto para la explotación de recursos autóctonos —fósiles y renovables— como para potenciar el uso racional de la energía. Favorecer las corrientes de inversión que hagan posible esta explotación de nuevos recursos y que, al mismo tiempo garanticen el retorno y la retribución de los capitales invertidos y, por último, crear las condiciones adecuadas que permitan el tránsito de productos energéticos de manera que se beneficie de forma equitativa tanto a los países productores y consumidores, como a los países en tránsito.
- Ello lleva, por parte de la Unión Europea, a incluir el sector energético entre los vectores prioritarios en sus relaciones exteriores, potenciando el diálogo productor-

consumidor a nivel global e incluyéndolo como tema central en sus relaciones bilaterales con el Mediterráneo o Rusia, por citar solo dos ejemplos.

- Igual que se considera que la fiscalidad medioambiental puede ser aceptable en determinados casos, una fiscalidad energética orientada a mejorar la seguridad del abastecimiento, especialmente si simultáneamente implica una mejora de la protección medioambiental, podría ser ampliamente aceptada.

4.3. Aunque el suministro estable y regular de energía es vital para la UE, no es posible olvidar que el mismo se enmarca en un objetivo superior cual es el de buscar un espacio de prosperidad compartida que garantice la estabilidad futura del conjunto del Mediterráneo. Por ello es necesario potenciar la cooperación energética Sur-Sur en el Mediterráneo e incluso subregional dentro de la misma, como un elemento imprescindible para garantizar la estabilidad regional y favorecer el desarrollo armónico de estas sociedades.

#### 5. El papel de los poderes públicos y el de la iniciativa privada

5.1. La enorme magnitud de las cantidades de inversión requeridas va a exigir que sea la iniciativa privada la que deba asumir la mayor parte de este esfuerzo, la cual debe complementarse, especialmente en los países del Sur y Este del Mediterráneo, con una participación activa de las empresas públicas del sector de la energía de estos países.

5.2. Sin embargo, no es posible ignorar el papel relevante que deben desempeñar los poderes públicos de la UE y de otros países del Mediterráneo. Este papel debe centrarse en los siguientes aspectos:

- Crear las condiciones de diálogo político y social adecuadas a fin de minimizar lo que, en términos financieros, se define como «riesgo país» y la sobreprima de coste financiero que ello lleva asociado y garantizar a los ciudadanos de los países del Sur y Este del Mediterráneo unos servicios eficaces que les den seguridad en el futuro.
- Participar en la financiación de estudios previos de viabilidad en lo relativo a infraestructuras o proyectos concretos de interés común, definiéndose por interés común lo que repercute favorablemente en la UE y en al menos un tercer país del Mediterráneo.
- Cofinanciar, bajo determinadas condiciones, proyectos de infraestructura considerados como prioritarios y que sin dicha participación no serían asumidos por la iniciativa privada.
- Desarrollar los marcos legislativos y reglamentarios que permitan facilitar los proyectos comunes, ya sea de explotación o de infraestructuras comunes o incluso en relación con el tránsito por terceros países de dichos productos energéticos.

## 6. Financiación del sector energético euromediterráneo y de sus infraestructuras

6.1. Existen numerosos estudios que han tratado de cuantificar las inversiones necesarias para financiar las infraestructuras de interconexión Sur-Norte y Sur-Sur. En cuanto a las primeras se trata de duplicar por tres puntos el suministro de gas a la Unión Europea, de reforzar las conexiones eléctricas e incluso de realizar oleoductos para el transporte de crudo. En cuanto a la dimensión Sur-Sur, se trata de crear los llamados anillos mediterráneos de gas y electricidad (este último con una indudable ventaja colectiva inmediata en cuanto al apoyo para la gestión de los sistemas y la reducción de las rupturas del suministro). Sin embargo, en este caso existe el problema de la asociación de Libia a estos proyectos, sin los cuales el anillo estaría incompleto. Existen proyectos de crear un mercado subregional eléctrico integrado en el Maghreb, proyectos que fueron ratificados, a nivel político, en la reciente reunión de ministros de Energía de Atenas, de mayo de 2003.

6.2. Diversos estudios de varias organizaciones (FEMISE, OME) sitúan la cifra de inversión requerida en infraestructuras y en el desarrollo del sector productivo en torno a los 200 000 millones de euros en los próximos 10 años, de los cuales 110 000 millones en el sector eléctrico (70 000 millones para generación y el resto para transporte y distribución). Estas cifras corresponden, en general, a estimaciones del año 2000, con lo que las cifras reales podrían ser algo más elevadas. Es importante asimismo señalar que tan sólo dos países (Turquía y Argelia) concentran el 50 % de esta inversión necesaria. No ha sido posible identificar la parte de esta inversión que corresponde a Redes Energéticas de Interés Común Mediterráneo (REICM).

6.3. Ante estas evidencias es necesario buscar actuaciones constructivas. De una parte, según FEMISE, en la década de los noventa la Inversión Extranjera Directa (IED) en estos países fue de alrededor de 15 000 millones de euros anuales, para el conjunto de sectores económicos, repartidos por igual entre inversiones públicas (instituciones multilaterales y programas de cooperación al desarrollo) y privados. Con el nuevo FEMIP, el BEI espera incrementar su capacidad de inversión en el Mediterráneo desde los 1 400 millones de euros anuales hasta los 2 000 millones de euros anuales. Es por tanto necesario que la iniciativa privada sea la responsable de completar este espectacular esfuerzo inversor. Nuevas ideas, como la reciente Iniciativa de Capital riesgo Averroes, dotada con 26 millones de euros, son un paso tímido pero en la dirección correcta.

6.4. Un tema que no ha sido suficientemente analizado es, en opinión del CESE, la apertura a la competencia de las grandes infraestructuras de interconexión financiadas parcialmente con fondos comunitarios. En la actualidad las mismas se rigen por el principio de prioridad del propietario y del «first come basis» («primer llegado») para el uso de la capacidad eventualmente excedente. Es necesario analizar jurídicamente este tema, ya que podría ser eventualmente un factor de distorsión en la coparticipación de la iniciativa privada en la construcción de estas grandes interconexiones Norte-Sur.

6.5. Algunos datos recientes apuntan hacia un significativo aumento de la inversión privada en el sector energético de los países mediterráneos. Existen importantes proyectos de la iniciativa privada en países como Turquía, Argelia y Egipto, aunque en estos dos últimos países los proyectos están orientados especialmente a la exportación de sus productos energéticos. Sin embargo, aunque muy importantes en cuanto su volumen, se trata de proyectos puntuales, desconectados entre sí y, no obstante sus importantes beneficios mutuos para los inversores y el país beneficiario, no integrados en la estrategia de partenariado colectivo.

6.6. Por ello se hace necesario organizar nuevas acciones basadas en las siguientes directrices:

- Favorecer acuerdos de protección recíproca de inversiones apoyándose en los acuerdos bilaterales entre la UE y estos países del Mediterráneo.
- Definir con precisión los criterios de utilización de infraestructuras financiadas parcialmente con subvenciones públicas.
- Mejorar la legislación interna de los países mediterráneos para favorecer una mayor presencia, donde ello sea posible económica y socialmente, de la inversión extranjera en el sector energético tanto de cara a la exportación como al desarrollo de las necesidades internas de suministro para su población y para sus actividades económicas.
- Desarrollar, tal y como fue recogido en la Conferencia Ministerial de Atenas, nuevos servicios financieros adaptados a la realidad euromediterránea, con el apoyo del BEI, del Banco Mundial, de los bancos regionales de desarrollo y de la banca privada.
- Aumentar la financiación pública nacional y comunitaria, destinada a desarrollar los proyectos energéticos de interés común con un alto valor estratégico y social, siempre que demás tengan una evidente repercusión favorable sobre el medio ambiente.
- Favorecer la cooperación industrial en el sector energético extendiéndola desde los acuerdos entre grandes compañías, y entre éstas y los gobiernos, a otros niveles que incluyan la fabricación de equipos o el mantenimiento de los mismos, y que impliquen la creación de un tejido productivo local.

## 7. La dimensión norte-sur y la dimensión sur-sur

7.1. Parece evidente que el diseño de infraestructuras de conexión Norte-Sur tienen una utilidad triple, tanto para los países exportadores de energía, como para los países transitarios de la misma (que reciben unos cánones por el uso de la infraestructura y además se benefician de la creación de empleo y riqueza durante la fase de construcción) y muy singularmente para la Unión Europea.

7.2. Sin embargo, muchas de estas conexiones (de gas natural, de petróleo o de electricidad) suponen una opción de exportación dirigida biunívocamente hacia la Unión Europea, lo que implica no sólo la renuncia de los países exportadores a otros posibles destinos (que podrían ser en el propio sur del Mediterráneo) como dar prioridad a estas exportaciones sobre el propio consumo interno de su población, consumo que no es preciso ignorar está creciendo a tasas altísimas en razón de la explosión demográfica y del propio crecimiento económico.

7.3. Por ello parece imprescindible potenciar de manera simultánea las interconexiones Sur-Sur con el triple objetivo de aumentar la seguridad colectiva de la región, incrementar la sinergia de sus economías y crear un sentimiento colectivo de partenariado de estos países con la Unión Europea.

7.4. Simultáneamente, algunas de estas infraestructuras pueden ser doblemente utilizadas en los casos que se requiera un tránsito por terceros países en la conexión Norte-Sur y, simultáneamente, aumentan la seguridad física y técnica del abastecimiento de energía a la Unión Europea al disponerse de varias rutas alternativas para situaciones de crisis puntuales o de duración superior. Ello supondría una alternativa diferente a la pretensión, por parte de la Comisión Europea, de aumentar los niveles de stocks estratégicos en el territorio de la Unión, propuesta que ha encontrado importantes reticencias.

## 8. Desarrollo de políticas energéticas sostenibles

8.1. Como se ha dicho anteriormente:

- El consumo de energía de los países del sur del Mediterráneo puede crecer exponencialmente si se mantienen las actuales tendencias y no se hace un intenso esfuerzo de uso racional de la energía. Este esfuerzo de uso racional de la energía deberá hacerse simultáneamente en la Unión Europea.
- Las necesidades de inversión en el sector energético son muy elevadas y solo se podrán cubrir con el concurso simultáneo de la iniciativa pública y privada, y esta última, únicamente, si se crean las condiciones adecuadas de seguridad y de rentabilidad esperada de sus inversiones.
- Es una necesidad evidente la de crear unas condiciones legales y reglamentarias para el sector energético que posibiliten el crecimiento económico sostenible y la generación de ingresos por exportación de energía y que, simultáneamente, favorezcan el uso racional de la energía.

8.2. El modelo de organización del sector energético en la Unión Europea parece un buen modelo a seguir, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- Se acepte que el modelo energético de la Unión Europea ha sido un modelo evolutivo que se ha movido, a lo largo

de varias décadas, desde la propiedad mayoritariamente pública y el estricto control gubernamental hacia otro modelo de apertura de mercado y de introducción de competencia regulada.

- Se valore que la situación particular de cada uno de los países del sur del Mediterráneo es distinta y que, por tanto, adoptando el modelo actual de la Unión Europea como objetivo a largo plazo, se acepte una pluralidad de enfoques distintos que no pasan, necesariamente, por crear a corto plazo y sobre el papel un mercado interior euromediterráneo de energía.
- Junto a los progresos en la liberalización del sector energético se haga un fuerte hincapié en la salvaguardia de las misiones de interés general que el sector energético desempeña, aspecto que el Comité Económico y Social Europeo no ha visto reflejado todavía en documento oficial alguno en relación con la cooperación euromediterránea. Ignorar este hecho conduciría inevitablemente a una fuerte contestación social y a la eventual detención de este proceso.

8.3. Sin embargo, esta prudencia, gradualidad y dimensión social que el Comité estima imprescindibles no deben hacer ignorar otros aspectos en los que es necesario incidir, a fin de alcanzar un consenso en la orientación de una política euromediterránea de energía. Estos aspectos son:

- La necesidad de buscar la solidaridad energética, reforzando la cooperación bilateral y regional, ya que la dimensión nacional es limitada en un sector como el energético.
- Diseñar políticas energéticas que potencien, por encima de todo, el uso racional de la energía y se apoyen, tanto como sea posible, en las energías renovables. Igualmente, que dentro de las mismas se incluya el binomio agua-energía común a todos los países mediterráneos en mayor o menor medida.
- Diseñar políticas fiscales acordes con estos objetivos, eliminando las innecesarias subvenciones que, incluso de carácter social, son insostenibles a largo plazo y que disuadan los consumos de escaso valor añadido social y colectivo.
- Integrar la dimensión de protección del medioambiente en todas las actuaciones de carácter energético, aplicando especialmente para aquellos proyectos considerados prioritarios para la Unión Europea (e incluidos en las Redes Transeuropeas de Energía), los mismos criterios que se aplicarían en el territorio de la Unión.

## 9. Armonización de los marcos legislativos y reglamentarios

9.1. Como el Comité ya ha señalado en el punto anterior, esta armonización no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para alcanzar un verdadero partenariado euromediterráneo que implique al sector energético.

9.2. Bajo esta concepción, la armonización de los marcos legales y reglamentarios deberá comenzar por aquellos aspectos que van a favorecer las políticas energéticas sostenibles que han sido definidas anteriormente. Es decir, no debe pretenderse crear, inmediatamente, en la orilla sur del Mediterráneo un mercado de la energía basado en el modelo de la UE. Antes al contrario, debe hacerse hincapié en marcos legales adaptados a la situación nacional y compatibles con el proceso de fuerte crecimiento de sus sectores energéticos que el aumento demográfico y sus mayores aspiraciones requieren y que, asimismo, permitan simultáneamente exportar sus excedentes de energía hacia la Unión Europea.

9.3. Este marco regulatorio para etapas de fuerte crecimiento del sector energético, basado en un régimen de concesiones territoriales bajo la tutela y vigilancia de los poderes públicos, que fue el utilizado en Europa desde 1950 hasta 1990, es sin embargo preciso abrirlo a la iniciativa y a la inversión privada. La experiencia de otras regiones del mundo, como fue el caso de Iberoamérica entre 1970 y 1990, demuestran que el mantenimiento exclusivo del sector energético en el sector público no sirve para garantizar la cobertura de una demanda creciente y, por el contrario, sólo sirve para atraer capitales internacionales, avalados por el Estado receptor, y que se sustraen a otros sectores con menor capacidad de concitar unas garantías de retorno similares.

9.4. Ello deber permitir asimismo, como contrapartida, mantener íntegramente, en la situación actual las misiones de interés general del sector energético en estos países tomando como referencia las experiencias de la UE. Proceder a una apertura del mercado, aunque sea parcialmente del sector energético, sin la debida contrapartida del mantenimiento de las obligaciones de servicio público, especialmente de la obligación de prestación de un servicio universal sería llamar al descontento social y a la no sostenibilidad del modelo tras pocos años de su existencia.

9.5. Simultáneamente, debe hacerse un esfuerzo para establecer un marco de protección de las inversiones extranjeras que elimine los riesgos políticos, abaratando el coste de las nuevas instalaciones y por ende del suministro de energía, procurando un valor añadido, tanto a la ciudadanía en su conjunto, que pagará menos por la energía que requiera, como el apoyar el desarrollo de nuevas actividades económicas. En este campo sería posible y deseable definir un marco armonizado de esta legislación sobre inversiones que eliminara una posible concurrencia no justificada en razones meramente técnicas y económicas.

9.6. Análogamente podría hacerse un trabajo de armonización en relación con el diseño de actuaciones fiscales para

la promoción o penalización de determinadas fuentes o aplicaciones energéticas. La adopción de un modelo común podría orientarse sobre la armonización de las bases y procedimientos impositivos, dejando a cada país la libertad de fijar los tipos individuales para cada una de esas categorías. De esta manera, se evitaría asimismo una concurrencia fiscal, a largo plazo indeseable.

9.7. Por último, es necesario garantizar la transparencia y la estabilidad de los marcos legales y reglamentarios. Ello aconseja que, por parte del Programa MEDA, se valore el diseño de actuaciones específicas para preparar a las personas encargadas de redactar la legislación y de su aplicación posterior. En este caso, la experiencia variada y rica de tantos países de la Unión Europea permitirá encontrar para cada país concreto el modelo de aprendizaje y experiencia mutua que mejor se adapte a sus necesidades específicas. Para ello son especialmente importantes las acciones de formación y de «hermanamiento» desarrolladas tanto por las Instituciones europeas, como por los interlocutores socioeconómicos y las propias administraciones nacionales.

## 10. Desarrollo de una posición común en los foros internacionales

10.1. Los últimos acontecimientos en el escenario mundial hacen cada vez más evidente que la Unión Europea y los países del sur del Mediterráneo, deben colaborar conjunta y activamente para favorecer un mundo multipolar en que se mantenga la vía del consenso y del respeto del derecho internacional.

10.2. Por ello, dado que el problema energético tiene una dimensión mundial y que frente a un país consumidor debe haber siempre un país productor, frente a un país que reduce su consumo hay otro que va a aumentarlo, frente a uno que envía o recibe la energía hay otro que la ve pasar por su territorio o en sus mares, es imprescindible acercar posiciones en los diversos foros mundiales.

10.3. El desarrollo de políticas energéticas sostenibles, basadas en el uso racional de la energía y la potenciación de las energías renovables coadyuva a evitar el cambio climático. Con el desarrollo de infraestructuras nuevas y más seguras se minimiza el impacto de otros modos de tránsito mucho más inseguros o gravosos para el medio ambiente. Con el desarrollo de energías renovables y el uso eficiente del agua estamos no sólo creando riqueza descentralizada sino evitando los fenómenos migratorios y emigratorios.

10.4. Por ello parece posible:

- Asociar, en la medida de lo posible, los países mediterráneos a los Mecanismos de Desarrollo Limpio previstos en el Protocolo de Kyoto.

- Desarrollar posiciones comunes en el marco de la OMI, en lo que se refiere a la utilización del mar Mediterráneo únicamente por barcos que presenten las debidas condiciones de seguridad y que sean controlados de manera uniforme en todos los puertos de dicho mar.
- Favorecer la potenciación de las energías renovables a través de la adecuada transferencia tecnológica y el desarrollo de actividades industriales en el ámbito local. Iniciativas como la Declaración de Marrakech deben llevar a que todos los países del Mediterráneo suscriban su participación en la «Coalición por las Energías Renovables» acordada en Johannesburgo.

### 11. Una definición realista de prioridades para el partenariado energético

11.1. Como se ha analizado en el punto 2.1, la existencia de seis objetivos y 24 actividades prioritarias para el sector energético parece ambiciosa, y por ello el Comité recomienda firmemente establecer una priorización de las mismas. Para ello se podrían establecer los siguientes criterios:

11.2. Criterios para la definición de prioridades en el partenariado energético:

- Autonomía de la medida propuesta: ¿Puede la medida propuesta adoptarse de manera autónoma? ¿O requiere la adopción de cualquier otra medida o actuación con carácter previo?
- Contribución al partenariado: ¿Esta medida tiene una dimensión preferentemente Norte-Sur? ¿O combina esta dimensión con efectos importantes en la dimensión Sur-Sur?
- Responsabilidad de su puesta en marcha: ¿Esta medida o actuación debe de ser desempeñada o ejecutada únicamente por los poderes públicos? ¿O requiere la coparticipación de la iniciativa privada? En este último caso, ¿existen declaraciones firmes de interés por parte de la misma?
- Coste-eficacia: ¿Cuáles son las repercusiones de la medida o actuación prevista sobre la ciudadanía a corto y medio plazo? ¿Tienen los desembolsos financieros del sector público una adecuada retribución económica y social, y pueden ser estos resultados visibles para los ciudadanos?
- Sostenibilidad: ¿Las medidas o actuaciones previstas son autosostenibles? ¿O van a requerir regularmente desembolsos o actuaciones regulatorias suplementarias? En cuanto al medio ambiente, ¿se inscriben estas medidas en los principios de sostenibilidad reafirmados en Johannesburgo?

11.3. Como es natural, el Comité no se considera capacitado para establecer por sí mismo las prioridades, pero considera que con dichos criterios deben ordenarse las 24 prioridades previstas por los ministros de Energía en diversas

categorías, evitando una excesiva dispersión de esfuerzos que impida el éxito de esta iniciativa euromediterránea de energía.

## 12. Conclusiones

12.1. La cooperación euromediterránea en materia de energía constituye un elemento central, tanto para aumentar la seguridad global del aprovisionamiento en energía del Mediterráneo, como para valorizar los recursos energéticos de los países del sur del Mediterráneo, de manera que se conviertan de meros ingresos por exportación en un vector de vertebración de sus economías productivas.

12.2. Asimismo, esta cooperación constituye una oportunidad única para crear infraestructuras y proyectos comunes entre los propios países del sur del Mediterráneo, de manera que se fomente el concepto de prosperidad compartida, basada en el aprovechamiento común de los recursos y del uso del territorio para el tránsito de dichos productos o para la creación de redes energéticas interconectadas que permitan el desarrollo de mercados energéticos integrados subregionales.

12.3. Sobre estas reflexiones, es indudable afirmar que se han producido avances importantísimos en la cooperación euromediterránea en materia de energía que han llevado a la identificación de obstáculos y a la adopción de un conjunto de prioridades de actuación y a la necesaria sensibilización de estos temas a nivel de los gobiernos.

12.4. Sin embargo, es necesario señalar que los obstáculos a superar siguen siendo muy importantes y se centran en los cuatro apartados siguientes:

- Una armonización efectiva de los marcos regulatorios y de su aplicación administrativa, adecuada a las prioridades y a las diferentes situaciones nacionales, para que pueda hablarse de un verdadero partenariado colectivo, y no de acciones esporádicas y bilaterales.
- Unos importantísimos desembolsos financieros que van a requerir una presencia mayoritaria de capitales y empresas privadas a los cuales hay que garantizar, con carácter previo, un marco de estabilidad legal que deberá tener, como contrapartida, una tutela efectiva por parte de los poderes públicos.
- La tradicional debilidad de la cooperación regional entre los propios países del sur y este del Mediterráneo.
- Asociar a la ciudadanía, especialmente de la ribera sur y este del Mediterráneo, explicando los proyectos y sus resultados globales esperados, de manera que se perciban sus beneficios para la colectividad y para los consumidores de energía y se superen las posibles reticencias que el mismo puede causar.

12.5. La armonización efectiva de los marcos regulatorios debe concentrarse en aspectos tales como la protección recíproca de inversiones, armonización de la fiscalidad energética con una orientación medioambiental sostenible, acuerdos para el tránsito de productos energéticos y la ratificación del concepto de servicio de interés general en el sector energético.

12.6. Sin embargo, el Comité considera innecesario concentrarse, a corto plazo, en la construcción de un mercado interior de la energía, en los países del sur del Mediterráneo, basado en el modelo ahora existente en la Unión Europea y asociado al propio mercado interior de la Unión. Si bien este mercado interior de la energía puede ser el objetivo a largo plazo, el CESE considera que a corto plazo hay que adoptar estrategias individuales, adaptadas a la realidad de cada país o de una región determinada, que, evitando todo tipo de discriminación de carácter fiscal o administrativo, favorezcan los objetivos de una política energética sostenible y que no obstaculicen los principios de la cooperación euromediterránea en materia de energía, especialmente en los temas de libre tránsito de apertura a la iniciativa privada y de no discriminación por razón de nacionalidad.

12.7. Conseguida la transparencia y estabilidad de los marcos regulatorios, será mucho más fácil requerir a la iniciativa privada que acuda a desarrollar los proyectos previamente identificados por su «interés común euromediterráneo» favoreciendo sustancialmente la cooperación Sur-Sur. Ello exigirá que, previamente, por parte de los poderes e instituciones públicas, se hayan financiado los estudios de detalle necesarios para cuantificar económica y socialmente los proyectos de interés común, y se decidan cuáles de entre aquellos, en razón de su insuficiente rentabilidad o elevado riesgo, pueden ser susceptibles de recibir aportaciones públicas en forma de subvenciones o de créditos. Por último, es deseable asociar, siempre que ello sea posible, a otras instancias multilaterales como el Banco Mundial y los BRD. En esta línea,

la Comisión Europea está preparando una nueva revisión de los proyectos de Redes Transeuropeas de Energía, que pretende incluir varias iniciativas de redes Sur-Sur.

12.8. Es preciso desarrollar, de manera inmediata, un gran esfuerzo para transmitir a la ciudadanía de los países del sur y este del Mediterráneo, la necesidad de desarrollar unas políticas energéticas que primen la eficiencia en el uso de la energía y del agua y que apoyen la potenciación de sus fuentes de energía renovables, garantizando a dicha ciudadanía que la energía seguirá siendo un servicio esencial y que se mantendrá su carácter de obligación de servicio público. Únicamente, conseguido este objetivo, es cuando será posible transmitirles que los excedentes energéticos de cada país pueden ser valorizados fuera de los mismos y que, en este sentido, la cooperación euromediterránea en materia de energía y el desarrollo de infraestructuras, de producción y distribución, es la herramienta adecuada para valorizar adecuadamente dichas posibilidades.

12.9. El CESE, a través de sus redes de contacto con la sociedad civil de estos países, puede ser un buen instrumento inicial para canalizar este proceso que posteriormente deberá hacerse llegar localmente al conjunto de los agentes económicos y sociales y de la sociedad en su conjunto. Para ello, el CESE recomienda la creación de un programa específico, en el marco de Euromed, para difundir estas ideas y proyectos entre las administraciones públicas nacionales y locales, y entre los medios de comunicación, potenciando así las acciones de formación y «hermanamiento».

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la generalización y la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras en la Comunidad»<sup>(1)</sup>**

(COM(2003) 132 final — 2003/0081 (COD))

(2004/C 32/06)

El 13 de mayo de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta 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 10 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Levaux).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 117 votos a favor, 3 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Objeto de la Propuesta de Directiva

1.1. El 23 de abril de 2003, la Comisión publicó dos documentos al mismo tiempo:

- una Comunicación titulada «Desarrollo de la red transeuropea de transporte: Financiaciones innovadoras — Interoperabilidad del telepeaje»;
- una Propuesta de Directiva relativa a «La generalización y la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras en la Comunidad».

1.2. En el punto 4 de su proyecto de Dictamen sobre la «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004»<sup>(2)</sup>, el Comité examina el contenido de la parte dedicada a la financiación en dicha Comunicación. Por ello, en el presente Dictamen no se recogen más que los aspectos esenciales de sus observaciones y propuestas. Además, los modos de financiación se examinarán de nuevo en un Dictamen de iniciativa sobre «Las infraestructuras de transporte del futuro: financiación — planificación — nuevos vecinos».

1.3. En lo que se refiere a la Propuesta de Directiva, la Comisión recuerda en su Exposición de motivos que los sistemas de peaje electrónico («sistemas de telepeaje») se introdujeron en 1990 en autopistas de peaje en aquellos países en los que el peaje sirve para financiar la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras. El objetivo era reducir el tiempo de paso por las áreas de peaje, que provocan atascos, retenciones, accidentes e incidentes a la hora de separar el tráfico de abonados del de usuarios ocasionales. Un carril con

telepeaje puede procesar, en función de su configuración, entre 200 y 300 vehículos por hora, es decir, dos veces más que un carril equipado con sistema de pago automático mediante tarjeta bancaria o con pago manual.

1.4. Italia, Francia, Suiza, Portugal, Eslovenia y Noruega disponen de sistemas nacionales incompatibles entre sí, y el telepeaje se está difundiendo ya por toda Europa, tanto para regular el tráfico en zonas concretas como para determinadas categorías de vehículos (por ejemplo, vehículos pesados en Alemania, Austria y Suiza).

1.5. Se utilizarán distintas técnicas (GPS/GALILEO, EGNOS, microondas), cosa que provocará dificultades reales a los usuarios que circulan en Europa. Por tanto, la Comisión considera urgente y obligatorio que los gestores pongan a disposición de los conductores dedicados al transporte internacional cajas electrónicas de telepeaje capaces de leer todos los sistemas utilizados en Europa.

1.6. El objetivo de la Directiva, anunciado ya en el Libro Blanco sobre la política de transportes, es «establecer las condiciones necesarias para asegurar cuanto antes la instauración de un servicio europeo de telepeaje en el conjunto de la red de carreteras de peaje» que aplique el principio «un único contrato por cliente y una única caja por vehículo».

1.7. La Comisión señala que, al garantizar la interoperatividad de los sistemas de peaje en el mercado interior, la Directiva facilitará la aplicación de una política de tarificación de las infraestructuras a escala europea. Además, las tecnologías preconizadas permiten cubrir el conjunto de las infraestructuras (autopistas, carreteras, puentes, túneles, etc.) y todos los vehículos (camiones, vehículos ligeros, motocicletas, etc.).

(1) El documento de la Comisión incluye asimismo una Comunicación titulada «Desarrollo de la red transeuropea de transporte: Financiaciones innovadoras Interoperabilidad del telepeaje».

(2) CESE 1174/2003 aprobado el 25 de septiembre de 2003.

1.8. De forma pragmática, la Comisión propone para la introducción de la interoperabilidad:

- una solución a corto plazo (de aquí al 2005) que tenga en cuenta los proyectos en curso en varios países,
- y una solución a largo plazo (para 2008–2012) que permita disponer de un sistema general. Asimismo, la Comisión prevé introducir el servicio europeo en vehículos pesados y autobuses a partir de 2005 y en vehículos particulares a partir de 2010.

1.9. En dicho plazo, el coste del equipo de un vehículo para cada usuario debería ser de entre 20 y 50 EUR.

## 2. Observaciones generales sobre la Comunicación de la Comisión titulada «Desarrollo de la red transeuropea de transporte: Financiaciones innovadoras — Interoperabilidad del telepeaje»

2.1. Tal como se indica arriba en el punto 1.2, el Comité ya se ha manifestado sobre este tema en un Dictamen anterior <sup>(1)</sup>

2.2. Al igual que la Comisión, el Comité lamenta las razones que hacen que el desarrollo de las redes de transportes transeuropeas estén estancadas (falta de voluntad política de los responsables de cada Estado miembro; insuficiencia de recursos financieros destinados a las redes transeuropeas; fragmentación de las administraciones responsables de los proyectos), y toma nota con interés de las soluciones propuestas por la Comisión, basadas en dos grandes pilares:

- una mayor coordinación de la financiación pública y privada de las Redes Transeuropeas de Transporte,
- acompañada de un servicio europeo de telepeaje.

2.3. El Comité apoya naturalmente el objetivo de la Comisión de lograr una mayor coordinación de la financiación pública regional, nacional y comunitaria. Coincide con ella en que la tarea es, sin embargo, difícil, dada la necesidad de encontrar un equilibrio entre prioridades distintas que no tienen por qué converger. Las dificultades nacen, en realidad, de una política de cofinanciación de las infraestructuras en la que cada uno negocia su participación en función de los intereses locales, regionales o nacionales que representa, olvidando a veces el interés europeo general. El Comité, por tanto, considera necesario optimizar los instrumentos de

financiación existentes reforzándolos y coordinándolos mejor, un objetivo ya presente como continuación del actual y que no tiene nada de realmente innovador.

2.4. Por lo que se refiere a las asociaciones entre sector público y privado (APP), el Comité comparte el análisis de la Comisión sobre los límites de una financiación exclusivamente privada de infraestructuras de grandes dimensiones. No obstante, la financiación mixta no puede ser la única solución, dado que los inversores privados exigen, justamente, unas garantías y una rentabilidad segura para sus inversiones, lo que provoca un aumento de los costes. Además, hay que tener en cuenta otros factores:

- Todo proyecto de RTE-T que afecte a varios países europeos debería llevarse a cabo a través de una estructura jurídica del tipo «sociedad europea» para poder aportar la transparencia indispensable a la financiación del correspondiente proyecto.
- Es razonable recurrir a una APP sólo si las aportaciones financieras de sector público y privado guardan un equilibrio. No es concebible una APP en la que la presencia del sector privado sea muy minoritaria. Por ello, no es realista pensar que el sector privado pueda aportar la financiación necesaria para la realización de la mayoría de los proyectos.
- Es preciso establecer límites para evitar las consecuencias imprevistas de un abandono progresivo de las competencias estatales que incumben tradicionalmente al Estado o a los poderes públicos encargados de la ordenación del territorio y de las infraestructuras colectivas de gran envergadura.

El Comité estima que, en materia de financiación de infraestructuras de transportes, la APP es una posibilidad sin duda interesante para determinados casos concretos, pero que desde luego no sirve de panacea.

## 3. Observaciones generales sobre la propuesta de Directiva relativa a la generalización y la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras en la Comunidad

3.1. El Comité apoya las gestiones de la Comisión para lograr cuanto antes la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje en el mercado interior, por estimar que debe ponerse al alcance de los usuarios un dispositivo simple y fácil de utilizar.

3.2. No obstante, el Comité se plantea algunos interrogantes sobre los objetivos de esta Directiva de tipo técnico, presentada por la Comisión en el marco de una búsqueda de medios innovadores para financiar el desarrollo de las redes de transportes transeuropeas. Los sistemas de telepeaje, tanto los

<sup>(1)</sup> CESE 1174/2003 aprobado el 25 de septiembre de 2003.

ya existentes como los futuros, son un servicio que se propone a los usuarios para facilitarles el pago de los peajes y hacer el tráfico más fluido, y en modo alguno constituyen un nuevo modo de financiar las RTT. Disponer de un instrumento más apto para recaudar impuestos no aporta en sí ningún recurso nuevo, sobre todo teniendo en cuenta que la Comisión no se pronuncia sobre el destino que se da a los ingresos obtenidos gracias a los peajes, ingresos que cada país o región seguirá utilizando según sus propias normas para mantener o mejorar sus propias redes, sin tener en cuenta las exigencias que impone el aumento del tráfico europeo ni, por tanto, el interés general.

3.3. El Comité comprende que la Comisión piense que la generalización del telepeaje permitirá comparar mejor el coste de los peajes, pero insiste en que difícilmente puede pensarse en tal armonización cuando cada país sigue siendo libre de fijar sus tarifas por kilómetro recorrido en función del tipo de vehículo o de la orografía del terreno (llanura o montaña).

3.4. El servicio europeo de telepeaje se introducirá el 1 de enero de 2005 para los vehículos pesados y autocares y el 1 de enero de 2010 para los demás vehículos. El Comité toma nota de que los gestores tendrán que poner a disposición de los usuarios que así lo deseen equipos instalables a bordo e interoperables. Asimismo, hace hincapié en que es muy importante no hacer obligatorio el dispositivo por las siguientes razones:

- Permitir al usuario utilizar su tarjeta de crédito con gastos bancarios armonizados.
- Mantenerlo como opcional para que los gestores sigan perfeccionando el sistema para atraer nuevos usuarios.
- Evitar que se localicen en el tiempo y en el espacio vehículos y usuarios y se registren esos datos, lo que constituye una violación grave del principio de libertad individual. Por tanto, el Comité pide a la Comisión que recuerde en un artículo de la Directiva dicho principio de libertad individual (Carta de los Derechos Fundamentales).

3.5. Por lo que se refiere a los aspectos técnicos de la Directiva y la aplicación práctica de ésta, el Comité estima

equilibrada la propuesta en su conjunto y no tiene observaciones que formular.

#### 4. Conclusiones

La consulta del CESE se articula en torno a dos ejes:

4.1. Financiaciones innovadoras para los proyectos RTE-T: el Comité dará su opinión general sobre la financiación de las infraestructuras del transporte en un Dictamen separado sobre esta cuestión antes de que finalice el año 2003. Por el momento, el Comité recuerda que en tres dictámenes diferentes, aprobados en enero, junio y septiembre de 2003<sup>(1)</sup>, propuso la creación de un fondo europeo de «infraestructuras de transporte». El fondo se constituiría con la recaudación en los veinticinco países de la Comunidad, a partir de 2006, de un céntimo por litro de carburante consumido en las carreteras por todo tipo de vehículos. Dicho fondo específico, dotado durante un período de 20 a 50 años, permitiría financiar directamente o mediante préstamos los importes necesarios para llevar a cabo las infraestructuras que utilizarán las generaciones venideras.

4.2. La interoperabilidad de los sistemas de peaje, con respecto a la cual el Comité suscribe la propuesta de Directiva, manifestando no obstante el deseo de que en su artículo 3 se recuerden los principios de la protección de la libertad individual y, a tal fin, se cite expresamente la Carta de los Derechos Fundamentales.

(1) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifican la Directiva 92/81/CEE y la Directiva 92/82/CEE con vistas a establecer un régimen fiscal especial para el gasóleo utilizado como carburante con fines profesionales y aproximar los impuestos especiales de la gasolina y del gasóleo» — DO C 85 de 8.4.2003.

Dictamen aprobado en junio de 2003 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras» — DO C 220 de 16.9.2003, p. 6.

Dictamen del CESE aprobado en septiembre de 2003 sobre la «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004» — CESE 1174/2003.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión — Desarrollo de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental»**

(COM(2003) 131 final)

(2004/C 32/07)

El 25 de marzo de 2003, 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 informe mencionado.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Nilsson).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 116 votos a favor, 3 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. En el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, se estableció lo que ha venido en llamarse la Estrategia de Lisboa: desarrollar «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo». En el Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado en marzo de 2001, se anunció que iba a examinarse de qué manera el sector de la tecnología medioambiental podía contribuir al fomento del crecimiento y el empleo. En el Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado en junio de 2001, se acordó una «estrategia para el desarrollo sostenible». En estas tres decisiones se basa el actual trabajo de la Comisión de desarrollar una estrategia y un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental.

1.2. El trabajo de la Comisión se ha escalonado en tres fases: en la primera se presentó, en marzo de 2002, un informe sobre «Tecnología medioambiental en pro del desarrollo sostenible»<sup>(1)</sup>. La segunda conlleva la elaboración del Informe que acaba de presentarse, «Desarrollo de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental». Por último, la tercera fase incluirá la preparación del plan de actuación propiamente dicho, que la Comisión tiene previsto presentar a finales de 2003. A lo largo de este proceso, todos los grupos de interés participan en un trabajo interactivo que les da la oportunidad de presentar propuestas e ideas con vistas al resultado final.

1.3. La tecnología medioambiental debe considerarse como un proceso continuado en el que se combinan la investigación, el desarrollo, el conocimiento y la aplicación práctica. El mercado puede, de por sí, impulsar el desarrollo de este sector, por motivos puramente comerciales, pero para favorecer dicho desarrollo también pueden necesitarse distintos tipos de ayudas. El CESE desea participar activamente en esta tarea.

1.4. La estrategia y el plan de actuación también pueden verse en relación con otras iniciativas de la Comisión en las que la tecnología medioambiental puede ser un instrumento importante, por ejemplo:

- la Comunicación de la Comisión sobre la Política de Productos Integrada, en la que se desarrolla el concepto del ciclo de vida medioambiental<sup>(2)</sup>
- la Comunicación de la Comisión «Hacia la producción sostenible», que tiene por objetivo la coordinación de las medidas para la prevención y el control de la contaminación, y en la que «las mejores técnicas disponibles» están estrechamente vinculadas a un futuro plan de actuación en materia de tecnología medioambiental<sup>(3)</sup>;
- la Comunicación de la Comisión — Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos<sup>(4)</sup>.

1.5. En este contexto cabe mencionar el dictamen de iniciativa del Comité actualmente en preparación. En él, partiendo de la premisa de que en los nuevos Estados miembros existen obstáculos particulares a la aplicación de las tecnologías medioambientales, el Comité estudia de qué forma se pueden utilizar las tecnologías de protección del medio ambiente a pequeña escala, o bien fomentar su utilización, en estos países. Se prestará especial atención a la evaluación de los programas de ayuda de la UE en el marco de los programas de preadhesión y a la futura asignación de créditos en el marco de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 302 final. Dictamen del CESE en preparación.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 354 final. Dictamen del CESE en preparación.

<sup>(4)</sup> COM(2003) 301 final. Dictamen del CESE en preparación.

<sup>(5)</sup> Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Oportunidades y realidades de las tecnologías medioambientales adecuadas en los países candidatos», en preparación.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 122 final.

## 2. Resumen del Informe de la Comisión

2.1. De conformidad con su informe de 2002, la Comisión define como tecnologías medioambientales «todas las tecnologías cuya utilización es menos perjudicial desde un punto de vista ecológico que las correspondientes tecnologías alternativas». Pero además, la Comisión amplía este concepto, que pasa de incluir únicamente las tecnologías utilizadas para neutralizar las emisiones a abarcar también aquellas que evitan que se generen contaminantes durante los procesos de producción: por ejemplo, nuevos materiales, formas de producción eficaces desde el punto de vista energético y de utilización de los recursos, conocimientos medioambientales y nuevos métodos. Así, este concepto más amplio incluye tanto el aspecto técnico como el del conocimiento.

2.2. Las tecnologías medioambientales representan un mercado cada vez mayor tanto en la UE como a escala mundial. Las ecoindustrias de la UE crearon directamente alrededor de 1,6 millones de puestos de trabajo en 1999 y el volumen de bienes y servicios por año se cifra en 183 000 millones de EUR. La gestión de los vertidos y las tecnologías limpias representan alrededor de 127 000 millones de EUR y la gestión de recursos (excluidas las plantas de energías renovables) alrededor de 56 000 millones. En los países candidatos, las ecoindustrias producen por valor de 10 300 millones de EUR anuales en bienes y servicios para la gestión de residuos y el uso de técnicas más limpias (lo que equivale a 1,9 % de su PIB). La Comisión prevé una contribución importante al desarrollo de nuevas tecnologías favorables al medio ambiente a través del Programa marco de investigación.

2.3. Son muchas las barreras —entre las que cabe citar el exceso de burocracia, el aumento de los costes y la actitud del público en general— que continúan frenando el pleno desarrollo y utilización de las tecnologías medioambientales. Las barreras económicas son un problema de especial importancia, a no ser que se tengan en cuenta los verdaderos costes medioambientales. El escaso acceso a la financiación, la larga duración de los ciclos de inversión y la difusión deficiente de las nuevas tecnologías son también fuente de problemas. Las barreras técnicas muestran la necesidad de realizar esfuerzos de investigación bien dirigidos y más eficaces. Asimismo, la entrada de esta tecnología en el mercado se ve retrasada por trabas organizativas y por la falta de conocimientos y cualificaciones apropiados.

2.4. La Comisión ha optado por centrarse en cuatro temas: el cambio climático, la producción y el consumo sostenibles, los recursos hídricos y la protección del suelo. El trabajo lo llevan a cabo cuatro grupos temáticos, que se encargan cada uno de uno de estos aspectos. Estos temas están relacionados con las áreas prioritarias del 6º Programa de Acción Medioambiental. En este trabajo se basará el futuro plan de actuación.

2.5. El Informe pretende también ser el punto de partida de una amplia consulta sobre las barreras que frenan la adopción de las tecnologías medioambientales. Se ha propuesto a todos los interesados que presenten sus opiniones con vistas a la elaboración final. La respuesta de las partes interesadas contribuirá a la preparación de un plan de actuación para finales de año.

## 3. Observaciones del CESE sobre el Informe de la Comisión

3.1. El CESE respalda el enfoque adoptado en el trabajo de la Comisión de fomentar, por distintos medios, el desarrollo y la comercialización de técnicas que reduzcan la carga medioambiental y mejoren el aprovechamiento de los recursos. Es un trabajo que se hace ya en algunos Estados miembros, pero resulta importante abordarlo a nivel europeo para obtener el mayor efecto posible, haciendo que las experiencias de interés puedan tener mayor difusión. El CESE aprecia el método de trabajo utilizado por la Comisión para la elaboración del plan de actuación, que incluye un procedimiento de consulta en el que están invitados a participar el CESE, expertos de los Estados miembros y diferentes organizaciones.

3.2. El CESE considera importante, y muy positivo, que la definición de la Comisión del concepto de «tecnología medioambiental» no se limite a contemplar las tecnologías de reducción de la contaminación medioambiental. Los indicadores económicos mencionados por la Comisión se refieren únicamente a la industria medioambiental en sentido estricto. Estas cifras de 1999 —que, dicho sea de paso, deberían actualizarse— sólo reflejan parcialmente el potencial económico de la tecnología medioambiental. El reto que se plantea en el ámbito de la tecnología medioambiental es lograr, de manera sucesiva, una mejora del conjunto de la producción y los productos desde el punto de vista de la ecología y el aprovechamiento de los recursos. Asimismo, es importante darse cuenta de que parte importante de las mejoras de tipo general y las mejoras de la eficacia que ha venido llevando a cabo la industria han conllevado, y conllevan, enormes beneficios medioambientales, sin que por ello se hable de nueva tecnología medioambiental. Además, es importante definir el concepto de «tecnología medioambiental», para así poder prestarle el apoyo necesario con el objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible. Por este motivo se necesita esta definición más amplia de que la tecnología medioambiental incluye también aspectos como el conocimiento, la investigación y los nuevos métodos de producción.

3.3. El CESE considera asimismo la tecnología medioambiental como un ámbito comercial de importancia estratégica para las empresas europeas, pues puede, a largo plazo, contribuir a aumentar la competitividad de las empresas europeas y favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo. La estrategia global para el fomento de la tecnología medioambiental debe buscar la rentabilidad para las empresas y un valor añadido para los consumidores.

3.4. Las medidas para fomentar las tecnologías medioambientales constituyen un instrumento complementario, que debe funcionar conjuntamente con otros instrumentos. En el ámbito medioambiental hay instrumentos, como la fiscalidad y las reglamentaciones, que pueden aumentar los costes de las empresas y provocar, a corto plazo, un empeoramiento de su competitividad en el plano internacional. Para cumplir los objetivos de la Estrategia de Lisboa, las empresas europeas deben ser más competitivas. En este sentido, el fomento de la tecnología medioambiental resulta positivo, ya que permite obtener beneficios medioambientales manteniendo la competitividad, o incluso aumentándola.

3.5. La elección de cuatro ámbitos temáticos parece relevante, pues corresponde a los tres elementos primarios, aire, agua y tierra, y a la actividad social de producción y consumo. No obstante, el CESE considera que el tema del aire no debe estar limitado a los efectos sobre el clima, dado que hay otro tipo de emisiones que constituyen un problema medioambiental considerable, y que la tecnología medioambiental ofrece seguramente grandes posibilidades de mejora en este sentido, tanto desde el punto de vista del desarrollo como desde una perspectiva comercial. Además, no hay que olvidar que estos ámbitos están interrelacionados, y que las soluciones e innovaciones también deben funcionar desde una perspectiva horizontal. El Comité, además, propone incluir en el trabajo lo más rápidamente posible la contribución de la tecnología medioambiental a la protección contra la contaminación acústica.

3.6. En la perspectiva del desarrollo y la comercialización de la tecnología medioambiental en la Unión, es importante tratar la cuestión de la exportación de productos procedentes de procesos de producción más antiguos, y peores desde el punto de vista medioambiental. Puede darse el caso de que una determinada normativa haga que un producto sea rentable en el interior de la UE, mientras que en terceros países la tecnología anterior sigue siendo más rentable, y por tanto la más utilizada. En tal caso, los beneficios medioambientales de la nueva tecnología disminuyen, y las posibilidades de exportación se ven reducidas. Por este motivo, también es importante que la cooperación internacional en materia de medio ambiente siga avanzando, a fin de que el desarrollo en este ámbito se halle lo más armonizado posible; al mismo tiempo, los terceros países, y en particular los países en desarrollo, deben disponer de los conocimientos necesarios para poder utilizar esta tecnología, y de posibilidades reales de hacerlo.

3.7. Conviene respaldar el desarrollo y la comercialización de las tecnologías medioambientales por medio de diversos tipos de ayudas. En caso de que el avance de la tecnología medioambiental se vea forzado mediante instrumentos económicos o legislativos enérgicos, se corre el riesgo de limitar las posibilidades de exportación, así como de que los procesos de producción se trasladen al exterior de la Unión, donde las restricciones son menores. En la práctica, ello significa un beneficio medioambiental menor y que Europa exporta sus problemas medioambientales a otros países, algo que el CESE no considera ético. Además, las posibilidades de crecimiento económico se verían reducidas.

3.8. En este sentido, las licitaciones públicas tienen un peso considerable, y pueden utilizarse para desarrollar y comercializar la tecnología medioambiental. Conviene clarificar que es posible, e quizás incluso deseable, que todo organismo que realice una licitación especifique claramente los requisitos medioambientales en las bases. Los efectos negativos de un producto para el medio ambiente deben juzgarse desde de la perspectiva de su ciclo de vida, teniendo en cuenta todos los factores que, como los transportes, tengan repercusiones medioambientales. Es necesario asegurarse de que toda nueva tecnología medioambiental es realmente mejor que la ya existente. Asimismo, los Estados miembros podrían organizar licitaciones tecnológicas específicas con objeto de

incitar a las empresas al desarrollo de productos, ofreciendo un encargo importante al mejor proyecto. Es una idea que viene aplicándose ya con éxito en varios países. En la Comunicación de la Comisión sobre la Política de Productos Integrada se indica que la normativa en materia de contrataciones públicas reconoce numerosas posibilidades de tener en cuenta los aspectos medioambientales en las licitaciones, y se señala que el auténtico reto consiste en que los responsables de las contrataciones hagan uso de las posibilidades existentes. En opinión del CESE, es un reto al que deben hacer frente tanto la Comisión como los Estados miembros.

3.9. La Comisión ha llevado a cabo una labor importante, al intentar determinar, por medio de los grupos temáticos, las distintas barreras que frenan el desarrollo de la tecnología medioambiental. Quienes mejor pueden describir los obstáculos que se presentan son los agentes implicados.

3.10. El CESE desea que el plan de actuación incluya una propuesta sobre cómo continuar con la tarea de detectar dichas barreras e iniciar procesos que permitan salvarlas, y ello tanto a nivel nacional como comunitario. Para lograr beneficios medioambientales se requiere, en muchos casos, una investigación tecnológica a gran escala, por ejemplo para desarrollar baterías de combustible para los vehículos. No obstante, no hay que olvidar los aspectos problemáticos a que se enfrentan las pequeñas empresas y los avances en tecnología medioambiental a pequeña escala. Las ayudas a las PYME en concepto de ayudas a la inversión de tipo medioambiental pueden ser un método conveniente para favorecer el desarrollo.

3.11. Como constata la Comisión, el desarrollo de las tecnologías medioambientales debe enfrentarse a barreras de índole jurídica y administrativa. El Defensor del Pueblo Europeo es el encargado de examinar las reclamaciones por mala administración en el seno de las instituciones y órganos de la Comunidad Europea. La mala administración se produce cuando una institución comunitaria no actúa de acuerdo con las normas comunitarias vinculantes para ella. Las trabas jurídicas al desarrollo de la tecnología medioambiental no pueden considerarse como un caso para el Defensor del Pueblo Europeo; no obstante, el CESE propone que la Comisión indique adónde pueden dirigirse las empresas (pequeñas y grandes) cuando consideren que el marco jurídico o la actuación de las autoridades ocasionan un empeoramiento en el ámbito medioambiental. Este «defensor del medio ambiente» se ocuparía de investigar si las autoridades han cumplido la normativa y de señalar las deficiencias de las normas vigentes. El CESE propone que la Comisión estudie la posibilidad de crear la figura de un defensor en este ámbito.

3.12. En su Informe, la Comisión se refiere a la situación actual de la investigación. El CESE hace hincapié en la importancia de la investigación, que debe llevarse a cabo en estrecha cooperación con los agentes implicados. Las empresas y sus organizaciones deben estar vinculadas a la concesión de créditos a la investigación en los ámbitos que las afectan. Las propias iniciativas de investigación de las empresas resultan decisivas para el desarrollo de productos y la investigación, pero el programa de investigación de la UE también presta atención a las dificultades a que se enfrentan las PYME en

este ámbito. El plan de actuación debería conceder gran importancia al desarrollo de métodos que permitan aplicar en las empresas la investigación en el ámbito de la tecnología medioambiental.

#### *Producción y consumo*

3.13. El CESE observa que, en relación con el tema de la producción y el consumo, la Comisión se centra en las cuestiones relativas a los residuos. Considera, no obstante, que este tema incluye también otros aspectos. La política en materia de residuos debería centrarse en la reducción de las cantidades y velar por que, cada vez en mayor medida, los residuos producidos puedan reciclarse, los materiales reutilizarse y la energía renovarse. En Francia, por ejemplo, se ha podido constatar que la construcción de sistemas inadecuados de selección de residuos puede implicar un aumento de los transportes y, por consiguiente, del uso de energía. Por consiguiente, conviene fomentar el desarrollo de productos, con el fin de que la utilización de material sea óptima desde el punto de vista del aprovechamiento de los recursos. Además, las cuestiones relacionadas con la gestión de los residuos deben solucionarse desde una perspectiva local o regional, que permite evaluar las distintas soluciones según el beneficio medioambiental global.

3.14. Para que la tecnología medioambiental se convierta en un factor de progreso, que mejore los procesos, los tratamientos y los conocimientos, además de hacerlos más económicos, y reduzca sus efectos negativos para el medio ambiente, es necesario que los nuevos métodos y las nuevas técnicas se analicen desde la perspectiva del ciclo de vida. El análisis del ciclo de vida de los productos y servicios permite saber con precisión cómo se produce la carga medioambiental, y en qué momento de la cadena de producción. Las nuevas tecnologías deben poder demostrar, desde una perspectiva global, que tanto el producto como el método de producción ofrecen verdaderamente un beneficio medioambiental. Por este motivo, la Comisión debe integrar esta perspectiva en su trabajo para la elaboración de un plan de actuación en materia de tecnología medioambiental.

3.15. El CESE toma nota de que la Comisión ha elaborado una Comunicación sobre la Política de Productos Integrada (PPI) <sup>(1)</sup> que puede desempeñar una función importante en el desarrollo de la tecnología medioambiental. Por lo que se refiere a su opinión sobre otros aspectos de la Comunicación relativa a la PPI, se remite al dictamen del CESE al respecto.

3.16. La Comisión hace alusión a una investigación en curso con vistas a que la población adopte ideas basadas en la protección de los recursos que favorezcan la calidad frente a la cantidad. Es un paso en la buena dirección, pues si los individuos se percatasen de la importancia del propio comportamiento en un contexto más amplio, ello podría tener importantes efectos inmediatos. No obstante, el CESE hace hincapié en la dificultad de intentar determinar qué es calidad para el consumidor. No incumbe a la sociedad determinar qué es la calidad y qué cantidades son negativas.

3.16.1. Sin embargo, la sociedad puede establecer sistemas de marcado de productos que ofrezcan al consumidor suficiente información para sopesar por sí mismo el impacto medioambiental de un producto frente al gusto, el color, el tamaño, la imagen, el precio, la disponibilidad, las funciones, etc. En el caso de los electrodomésticos ya existe un sistema común de marcado. En este caso, el marcado se refiere principalmente a la eficacia energética de los productos, aunque también se recoge información sobre otros parámetros, como el nivel de ruido, la eficacia del lavado y la utilización de agua. También existen sistemas de marcado para los productos ofimáticos, que reflejan el consumo de energía.

3.16.2. En la parte dedicada al cambio climático, la Comisión afirma que, para poder reducir las emisiones con efectos sobre el clima, es necesario llevar a cabo acciones para concienciar a la población del problema. Si se desea aumentar el efecto de este tipo de campañas, es importante que los consumidores puedan utilizar lo aprendido, de manera constructiva, cuando realizan adquisiciones de distinta índole. Por ello, el CESE propone que el plan de actuación de la Comisión indique cómo pueden desarrollarse los sistemas de marcado de productos para aplicarse también a productos de otro tipo.

3.16.3. La experiencia demuestra ampliamente que un desarrollo impulsado por la dinámica del mercado puede conllevar cambios al menos tan importantes y rápidos como el dictado por la legislación y las normativas. Para ello se requieren consumidores y mandantes con conocimientos y espíritu crítico. Por consiguiente, convendría reforzar el papel de las organizaciones de consumidores, con objeto de difundir conocimientos e información. La Comisión ofrece un buen ejemplo, el de la industria del papel que sustituyó la producción con cloro por métodos de blanqueado más ecológicos, en los que no se empleaba esta sustancia. Esta evolución es un buen ejemplo de cómo la demanda y el mercado impulsaron una producción más respetuosa del medio ambiente. Durante mucho tiempo, la industria se escudó en la dificultad, y hasta en la imposibilidad, de modificar el proceso de producción, pero cuando el mercado empezó a imponer la condición de que la fabricación de papel se hiciese sin cloro, empezaron a surgir nuevos procesos y métodos, con el resultado de que, en la actualidad, el papel se fabrica sin utilizar cloro.

#### *Agua*

3.17. Por lo que se refiere al tema del agua, la Comisión se centra en la tecnología para el tratamiento de las aguas y lodos residuales. La Comisión señala algunos ámbitos de investigación clave, que son pertinentes pero amplios. Convendría mencionar dos líneas de investigación de gran importancia:

- efecto de los materiales en contacto con el agua, sin olvidar que sería útil fijar pruebas reconocidas por todos los Estados miembros y conseguir una homologación común de los materiales en la Unión Europea;
- elaboración de análisis instantáneos que, en caso de producirse un incidente, permitieran reaccionar de manera casi inmediata.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 302 final.

3.18. En relación con los obstáculos existentes, la Comisión lamenta cierto conservadurismo del sector del agua en materia de tecnología. Ello se debe, obviamente, a la manera en que están redactados los pliegos de condiciones, que suelen contener requisitos muy detallados y dejan escaso margen para las innovaciones, así como al recurso a consultores, que tienden a defender técnicas de eficacia ya probada. No cabe duda de que la utilización, en mayor medida, de licitaciones públicas basadas en el rendimiento entrañaría el empleo de tecnologías más innovadoras.

3.19. El CESE señala que se requieren todavía inversiones importantes para la instalación de nuevas plantas de tratamiento de aguas y de nuevas redes que permitan cumplir con los objetivos de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales. Por ello, considera adecuado que se haga hincapié en el tratamiento de las aguas y lodos residuales. Asimismo, opina que la cuestión clave es si el sistema que utilizamos en la actualidad, donde el agua limpia se utiliza como medio de transporte y donde se mezclan residuos domésticos e industriales, es el apropiado, o si debemos buscar nuevos sistemas sostenibles a largo plazo. Aun así, la tecnología medioambiental puede contribuir, a corto plazo, a disminuir el flujo de material y a lograr emisiones más limpias, aunque existe el riesgo de conservar estructuras que no son óptimas desde el punto de vista medioambiental.

#### *Cambio climático*

3.20. Uno de los métodos para cumplir el compromiso adoptado en el Protocolo de Kioto es incrementar la utilización de biocombustibles; en su Informe la Comisión hace referencia a propuestas anteriores destinadas a impulsar el desarrollo de este tipo de combustibles. El CESE desea hacer hincapié, mediante un par de ejemplos, en determinados aspectos que, en la práctica, revisten enorme importancia para el desarrollo de biocombustibles, pero que, según la propuesta, lo dificultan.

3.20.1. En su propuesta relativa a una nueva política agrícola<sup>(1)</sup>, la Comisión propuso prohibir que las tierras retiradas puedan dedicarse a cultivos destinados, por ejemplo, a la producción de biocombustible. Esto hubiera supuesto una disminución considerable de la producción de este tipo de combustible. En su dictamen<sup>(2)</sup>, el CESE se opuso a esta medida. En su reunión de junio de 2003, el Consejo aprobó la propuesta del CESE, por lo que seguirá siendo posible cultivar biocombustible en las tierras retiradas. Además, se podrá otorgar, en el marco de la política agrícola común, una ayuda «dióxido de carbono» a los cultivos de biocombustible. Asimismo, en el ámbito de la agricultura se están desarrollando métodos y sistemas que harán posible, gracias a la tecnología medioambiental y a una mayor precisión, reducir el número de sustancias químicas y aprovechar las sustancias nutritivas de manera más eficaz.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 23 final.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE 591/2003, DO C 208 de 3.9.2003, pp. 64-71.

3.20.2. Por lo que se refiere a la propuesta de Directiva<sup>(3)</sup> que permite a los Estados miembros aplicar exenciones fiscales a los biocombustibles, dichas exenciones sólo serán válidas por períodos de seis años renovables. Esto implica una mayor inseguridad para las inversiones en plantas de producción de biocombustibles, puesto que el periodo de amortización sobrepasa con mucho los seis años. Una mayor seguridad financiera haría aumentar las inversiones e incitaría a utilizar tecnologías medioambientales; el CESE insta al Parlamento Europeo y al Consejo a tomar en consideración este aspecto durante el proceso decisorio en curso.

3.20.3. En el suelo se desprenden y acumulan constantemente grandes cantidades de dióxido de carbono. El equilibrio entre acumulación y desintegración de material orgánico determina si se produce una emisión de dióxido de carbono o si tiene lugar una absorción neta. Para reforzar las medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero deberían estudiarse más detalladamente las posibilidades de acumular el dióxido de carbono en sumideros de carbono biológicos, y el plan de actuación debería dar cuenta de si este sistema podría comercializarse en la agricultura y la silvicultura.

#### *Protección del suelo*

3.21. Por lo que se refiere al tema de la protección del suelo, la aportación del Informe resulta limitada. El CESE espera que los trabajos sobre este tema, algo desplazados, resulten en propuestas concretas en el ámbito de la tecnología medioambiental. Asimismo, cabe constatar que la cuestión del suelo y la del aire están estrechamente vinculadas, ya que la emisión de sustancias ácidas al aire contamina el suelo. Esta cuestión también está íntimamente relacionada con los problemas del clima, ya que una de las principales amenazas al suelo es la pérdida de material orgánico, que produce, a su vez, emisiones de dióxido de carbono, un gas de efecto invernadero. Por este motivo, el CESE desea hacer hincapié en la importancia de avanzar en este ámbito, y de que todos los ámbitos temáticos sean objeto de una estrategia de carácter horizontal.

## **4. Conclusiones**

- El CESE respalda el planteamiento de la Comisión de crear una iniciativa europea destinada a desarrollar y respaldar la tecnología medioambiental, y se muestra conforme con los cuatro ámbitos temáticos utilizados: el cambio climático, la producción y el consumo sostenibles, los recursos hídricos y la protección del suelo.
- El CESE respalda la definición más amplia de que la tecnología medioambiental en la que se incluyen también aspectos como el conocimiento, la investigación y las técnicas de producción.
- Si la competitividad de las empresas europeas se refuerza de conformidad con la Estrategia de Lisboa, la tecnología medioambiental puede convertirse en un sector comercial de importancia estratégica.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 547 final, DO C 103 de 30.4.2002.

- Conviene respaldar el desarrollo y la comercialización de las tecnologías medioambientales por medio de diversos tipos de ayudas, y no mediante requisitos económicos y normativos que pueden poner trabas a la exportación y conllevar el traslado de la producción fuera de Europa.
- En la actualidad ya es posible hacer uso de las contrataciones públicas para crear demanda de productos y servicios que utilicen tecnología medioambiental.
- Asimismo, es necesario dar respuesta a los aspectos problemáticos a que se enfrentan las pequeñas empresas y respaldar los avances en tecnología medioambiental a pequeña escala, por ejemplo mediante ayudas a la inversión.
- El CESE propone que la Comisión indique adónde pueden dirigirse las empresas cuando consideren que el marco jurídico o la actuación de las autoridades ocasionan un empeoramiento en el ámbito medioambiental.
- Las cuestiones relacionadas con la gestión de los residuos deben solucionarse mediante un planteamiento global, y las medidas que se apliquen en este sentido evaluarse también desde una perspectiva local o regional.
- Los análisis del ciclo de vida deben permitir evaluar si una nueva tecnología medioambiental conlleva beneficios para el medio ambiente.
- El CESE hace hincapié en la dificultad de determinar qué es calidad para el consumidor y señala que no incumbe a la sociedad determinar qué es la calidad y qué cantidades son negativas. Es preferible recurrir a sistemas de marcado de productos.
- El CESE considera que, en muchos casos, un desarrollo impulsado por la dinámica del mercado puede conllevar cambios al menos tan rápidos como el dictado por la legislación y las normativas. En este sentido, las organizaciones de consumidores pueden desempeñar un papel fundamental.
- Evitar la contaminación del agua debe ser el principal objetivo para disponer de agua limpia. La tecnología medioambiental puede contribuir, a corto plazo, a que las emisiones sean más limpias.
- El CESE señala que siguen existiendo obstáculos que imposibilitan una producción estable de biocombustibles a largo plazo.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:**

- la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes»,
- la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración por la Comunidad Europea del Protocolo de 1998 del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia provocada por contaminantes orgánicos persistentes», y
- la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los contaminantes orgánicos persistentes y que modifica las Directivas 79/117/CE y 96/59/CE»

(COM(2003) 331, 332, 333 final — 2003/0118-0117-0119 (CNS))

(2004/C 32/08)

Los días 10 y 11 de julio de 2003, de conformidad con los artículos 95 y 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de octubre de 2003 (ponente: Sra. Cassina).

En su 403º Pleno (sesión del 29 de octubre de 2003), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Introducción y contenido de la propuesta**

1.1. Los contaminantes orgánicos persistentes, comúnmente denominados COP son sustancias químicas resistentes a la degradación en condiciones naturales y que, dispersas en el medio ambiente, son transportadas por los elementos (viento, lluvia, agua) o por vectores animales incluso a distancia considerable del punto de emisión. Estas sustancias se bioacumulan a través de la cadena alimentaria y constituyen un peligro demostrado para la salud humana y para el medio ambiente. Ya sea cerca o lejos de las fuentes de emisión, sus efectos nocivos ya han sido ampliamente demostrados y reconocidos de manera generalizada.

1.2. Los ecosistemas árticos se ven particularmente amenazados por el fenómeno de la biodifusión, aunque el peligro está presente en todo el planeta y ya hace algún tiempo que la comunidad internacional se ha decantado por eliminar estas sustancias, prohibiendo en unos plazos determinados su producción, comercialización y uso.

1.3. En la actualidad son dos los instrumentos establecidos por la comunidad internacional que constituyen el punto de referencia de esta batalla:

- El Protocolo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), al que se puede adherir cualquier parte del Convenio de las Naciones Unidas sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (CLRTAP) <sup>(1)</sup> interesada en participar en

dicho Protocolo, fue aprobado durante la sesión especial del órgano ejecutivo de la propia CLRTAP, celebrada en Aarhus (Dinamarca), en junio de 1998. Este Protocolo fue firmado por la Comunidad y por todos sus Estados miembros el 24 de junio de 1998, e incluye una lista de 16 sustancias: once plaguicidas, dos productos químicos industriales y tres subproductos accidentales. El Protocolo ha entrado en vigor el 23 de octubre de 2003.

- El Convenio de Estocolmo, aprobado en mayo de 2001, que desempeña un papel activo, y fue suscrito por la Comunidad Europea y por todos sus Estados miembros el 22 de mayo de 2001; este Convenio regula una acción de ámbito mundial para doce productos reconocidos como COP, con especial referencia a la aplicación del principio de precaución, y establece las normas para una ampliación paulatina de dicho Convenio a otros productos que presenten propiedades de persistencia y precisen una acción global. En la actualidad, falta una decena de ratificaciones para su entrada en vigor.

1.4. Simultáneamente al examen de la propuesta de reglamento relativo a los COP <sup>(2)</sup>, la Comisión ha propuesto la ratificación por parte de la UE de los dos instrumentos mencionados en el punto anterior, algo posible gracias a la aprobación de los siguientes documentos:

<sup>(1)</sup> Convenio de las Naciones Unidas sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Long Range Transboundary Air Pollution — CLRTAP), firmado en 1979 en Ginebra.

<sup>(2)</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los contaminantes orgánicos persistentes y que modifica las Directivas 79/117/CEE y 96/59/CE — COM(2003) 333 final.

- Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes <sup>(1)</sup>.
- Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración por la Comunidad Europea <sup>(2)</sup> del Protocolo de 1998 del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia provocada por contaminantes orgánicos persistentes.

1.5. El presente Dictamen tratará principalmente sobre la propuesta de Reglamento; por lo que respecta a las dos propuestas de decisión, habrá que remitirse al punto 6.

## 2. Límites de la legislación comunitaria actualmente en vigor

2.1. Entre otras normas, las restricciones que se aplican actualmente en el territorio de la UE en relación con productos definidos como contaminantes orgánicos persistentes (COP) son las siguientes:

- las establecidas en el marco de la Directiva 79/117/CEE <sup>(3)</sup>, que prevé la prohibición de comercializar y utilizar productos fitosanitarios que contengan sustancias activas.
- las disposiciones sobre la utilización de policlorobifenilos (PCB) que se establecen en la Directiva 76/769/CEE <sup>(4)</sup> sobre las restricciones a determinadas sustancias y preparados peligrosos.

2.2. Las exenciones concretas que prevén esas dos Directivas tienen, de hecho, un alcance más amplio que el de las establecidas en los dos convenios: así pues, la ratificación por parte de la Comunidad hace necesario un reajuste de la legislación comunitaria en este ámbito.

2.3. Entre las lagunas más notorias de la normativa vigente cabe señalar:

- la inexistencia de una prohibición para producir los productos químicos con propiedades reconocidas de COP; efectivamente, la mayoría de las disposiciones relativas a estos productos únicamente prohíben su comercialización y uso (y, en ocasiones, sólo de manera parcial);
- la ausencia de una disciplina que prohíba la producción de los nuevos productos reconocidos como COP, que podrían añadirse en el futuro a las listas del Protocolo CEPE y del Convenio de Estocolmo.

2.4. Así pues, un análisis final de la legislación comunitaria vigente refleja, no obstante, que a pesar del importante esfuerzo en materia medioambiental —plasmado en distintos instrumentos normativos—, esta legislación no es suficiente para llevar íntegramente a la práctica las disposiciones del Protocolo y del Convenio ni, por lo tanto, para garantizar el objetivo que representa la seguridad para la salud humana, animal y el medio ambiente de los efectos de los productos con propiedades de COP.

## 3. Síntesis de las principales propuestas incluidas en la propuesta de Reglamento

3.1. La propuesta de Reglamento relativo a los contaminantes orgánicos persistentes y que modifica las Directivas 79/117/CEE y 96/59/CE pretende llevar a efecto las principales disposiciones recogidas en el Convenio de Estocolmo y el Protocolo de la CEPE, alineando las normativas comunitarias anteriores a éstos mediante las modificaciones impuestas por las directivas 79/117/CEE <sup>(3)</sup> y 96/59/CE <sup>(5)</sup>. La propuesta de Reglamento prevé la prohibición, el uso y la comercialización de las sustancias incluidas en estos dos acuerdos internacionales.

3.2. Además, la propuesta de Reglamento incluye algunos elementos de importancia que suponen un mayor avance respecto a los citados instrumentos internacionales:

- la eliminación de las excepciones para «usos limitados» previstas para algunas sustancias en los acuerdos internacionales;
- unas normativas y disposiciones más vinculantes para la eliminación de las existencias y los desechos;
- la predisposición de un procedimiento que prevé un comité de reglamentación, lo cual permitirá a la Comisión añadir a la lista de sustancias restringidas o prohibidas otros productos químicos que pudieran presentar propiedades de COP, y todo ello en el plazo máximo de un año desde su inclusión en la lista de sustancias controladas o prohibidas por el Convenio o el Protocolo;
- la sustitución de las disposiciones de la Directiva 79/117/CEE en lo relativo a las restricciones previstas para ocho plaguicidas y las modificaciones de la Directiva 96/59/CE por lo que respecta a la eliminación del PCB.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 331 final.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 332 final.

<sup>(3)</sup> DO L 33 de 8.2.1979.

<sup>(4)</sup> DO L 262 de 27.9.1976.

<sup>(5)</sup> DO L 243 de 24.9.1996.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE felicita a la Comisión por haber asumido la iniciativa de adecuar la normativa comunitaria con miras a la ratificación por parte de la Comunidad de instrumentos internacionales para luchar contra los contaminantes orgánicos persistentes, y acoge favorablemente el mayor esfuerzo que representa una normativa conforme al principio de precaución. Esta actuación se inscribe en el marco de las decisiones adoptadas con motivo del sexto programa de acción medioambiental, y es coherente también con la declaración política que se presentó durante la cumbre mundial sobre desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo.

4.1.1. Por todo ello, el CESE desea que se aprueben sin demora la propuesta de Reglamento y las dos propuestas de decisión para que la Comunidad pueda constituirse en Parte signataria de los instrumentos internacionales, si es posible incluso antes de su entrada en vigor <sup>(1)</sup> y en cualquier caso, a tiempo para participar en la primera conferencia de las Partes, que se celebrará en el plazo de un año a partir de la plena entrada en vigor del Convenio.

4.2. En particular, la propuesta de reglamento contiene dos elementos de relevancia: la posibilidad de añadir productos cuyas propiedades puedan ser identificadas como de COP y el rigor con que se establece el estrecho margen para el establecimiento de exenciones.

4.3. El CESE valora positivamente la dinámica de los ámbitos nacionales y del ámbito comunitario, que empuja a los Estados miembros a establecer un continuo parangón y una acción coherente en función de los plazos para luchar contra estas peligrosas sustancias y sus efectos. Asimismo, la articulación y las sinergias que fomenta el Reglamento en la acción de los Estados miembros y de la Comisión son positivas, y el Comité acoge con satisfacción que no se trata de perspectivas o augurios, puesto que ya se han entablado interesantes marcos de cooperación también en los ámbitos regional y transfronterizo mediante el uso de programas comunitarios <sup>(2)</sup>. Inscribir las acciones a favor del desarrollo sostenible en el marco comunitario, aunque se lleven a cabo en un territorio determinado, es una garantía de esfuerzo sinérgico entre los Estados miembros por salvaguardar el medio ambiente en general y proteger el mercado interior de posibles distorsiones.

4.4. Sin embargo, sigue siendo muy difícil verificar las infracciones que cometen los particulares y las empresas, por lo que sería útil que se creara una red de instrumentos nacionales de control y seguimiento, y que se fomentara también, por medio de iniciativas de carácter transnacional y comunitario, la formación específica de los operadores encargados de dicho control.

4.5. Asimismo, se debería proceder en un plazo relativamente corto si no a una normalización, al menos a una convergencia enérgica y voluntaria de las sanciones para quienes infrinjan las normas relacionadas con los COP (que quedarían vinculadas a los instrumentos jurídicos y de investigación de los Estados miembros, con la obligación de notificarlas a la Comisión).

4.6. El CESE expresa su preocupación por la situación de algunos de los nuevos Estados miembros a los que aún les quedan por eliminar considerables reservas de productos o artículos con propiedades de COP. Durante la fase previa a la adhesión se ha garantizado apoyo financiero para la eliminación de estas reservas por medio de diversos programas, como ISPA. En el futuro, los recursos y la asistencia técnica necesarias para contribuir a la eliminación de estas existencias en dichas regiones europeas deberán proceder de los instrumentos de intervención ordinarios y, en particular, de los Fondos Estructurales. A este efecto, es indispensable que las instituciones comunitarias presten una atención constante y, sobre todo, que las autoridades de los nuevos países miembros participen de un manera responsable y cuenten con capacidad para asociar a los interlocutores sociales, las ONG y al conjunto de la ciudadanía.

4.6.1. Del mismo modo, por lo que respecta a los países terceros del Mediterráneo, donde se registran graves problemas de uso e, incluso, de abuso de sustancias con propiedades de COP, el CESE expresa su deseo de que, en el marco de la estrategia euromediterránea y en aras de la «buena vecindad», se asuma la prioridad de apoyar la sustitución y la eliminación de estos productos.

4.7. Además, el CESE solicita que se controle más cómo evoluciona la existencia de productos con propiedades de COP, y, en el ámbito del sexto programa marco de investigación y desarrollo, pide que se aprovechen en la medida de lo posible las posibilidades con que se cuenta en la actualidad para asignar recursos al perfeccionamiento de los instrumentos de control y a técnicas encaminadas a establecer la presencia y los itinerarios de los COP.

4.8. Por último, el CESE constata que la actual propuesta de Reglamento es necesaria también por el hecho de que, a pesar del amplio debate que puso en marcha el Libro Blanco sobre las sustancias químicas, todavía no ha sido posible aplicar las disposiciones en él incluidas. Por consiguiente, y sin perjuicio de los méritos particulares del presente Dictamen, el CESE aprovecha esta oportunidad para solicitar a la Comisión que aplique rápidamente las propuestas de actuación.

#### 5. Observaciones específicas

5.1. El CESE considera que, a la hora de establecer un fundamento jurídico, se debería citar en primera instancia el artículo 175 del Tratado (protección del medio ambiente) en conexión con el artículo 95 (mercado interior), de conformidad con lo establecido, y no casualmente, en el primer considerando.

(1) El Protocolo ha entrado en vigor en octubre de 2003.

(2) Como el proyecto Monarpop (Monitoring Network in the Alpine Region for POPs o Red de seguimiento de los COP en la región alpina), un ejemplo de cooperación en el marco de Interreg entre los países alpinos.

5.2. Sin salir de los considerandos (considerando nº 8), no se comprende lo «oportuno» de mantener el uso del HCH (lindano incluido) en determinados Estados miembros si se asume la importancia que reviste el principio de precaución en esta materia, y si se tiene en cuenta que la Decisión nº 801/2000/CE <sup>(1)</sup> lo prohíbe como fitosanitario. El CESE pide a la Comisión que examine con la máxima atención cómo, dónde y con qué finalidad se utiliza aún el lindano y, en cualquier caso, considera que no se debe hacer uso del mismo cuando existan otras alternativas (productos o procesos).

5.3. Por lo que respecta al artículo 5 (existencias), el CESE señala que el límite a partir del cual es obligatoria la notificación se aplica cuando las existencias son superiores a los 100 kg. El CESE preferiría que se redujera este límite (por ejemplo a 50 kg), aunque también es consciente de que esta reducción supondría una importante carga administrativa para los Estados y las empresas. Por lo tanto, solicita que a) se emprendan campañas de información para que todos los poseedores de existencias de este tipo se conciencien de los riesgos relacionados con dichas sustancias, y b) llegado el caso, se ofrezca asesoría y asistencia técnica para la eliminación segura de las existencias, incluso las más reducidas.

5.4. En relación con la asistencia técnica que proporcionan la Comisión y los Estados miembros a los países en desarrollo (artículo 11), el CESE considera que se debería proceder a apoyar y hacer corresponsables no sólo a las ONG, sino también —y de manera explícita— a los interlocutores sociales.

5.5. El artículo 13 (sanciones) establece que las sanciones deberán ser «efectivas, proporcionadas y disuasivas» y confía la aplicación y definición de las mismas a los Estados miembros. El CESE estima que las sanciones deberán ser lo más parecidas que sea posible en la UE pero, ante todo, deberán definirse de acuerdo con los mismos criterios. Los conceptos expresados

en el criterio general —efectividad, proporcionalidad y disuasión— pueden interpretarse de manera distinta en cada uno de los países, lo que plantearía desigualdades en el ámbito de las responsabilidades y en la propia dinámica del mercado. Para evitar esta circunstancia, parece imprescindible que se entable una estrecha cooperación entre las estructuras sometidas a los controles y los órganos sancionadores de los distintos países, y todo ello debería quedar reflejado de manera explícita en el texto de la propuesta.

**6. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración por la Comunidad Europea del Protocolo de 1998 del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia provocada por contaminantes orgánicos persistentes <sup>(2)</sup> — Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes <sup>(3)</sup>**

6.1. Estas propuestas tienen por objeto facilitar la aprobación de los dos instrumentos internacionales por parte de la Comunidad Europea, así como decidir los procedimientos para la propuesta de las nuevas sustancias que se deberán incluir en los Acuerdos.

6.2. En virtud de estas decisiones, el Consejo designará a la o las personas autorizadas para presentar el instrumento de aprobación del Protocolo y del Convenio en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Así pues, la propuesta de enmiendas en nombre de la Comunidad corresponderá exclusivamente a las instituciones comunitarias.

6.3. El CESE se muestra totalmente a favor de las dos propuestas de decisión y solicita su rápida aprobación.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 332 final.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 331 final.

<sup>(1)</sup> DO L 324 de 21.12.2000.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo»**

(COM(2003) 355 final — 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

El 12 de septiembre de 2003, 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 6 de octubre de 2003 (ponente: Sra. Cassina).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 118 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción y contenido de la propuesta

1.1. El 11 de junio de 2003, la Comisión publicó una «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo». La dotación global es de 250 millones de euros y la duración del programa es de cinco años (2004-2008) <sup>(1)</sup>.

1.2. Las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere <sup>(2)</sup> desarrollaron el concepto de asociación con terceros países en el ámbito de la migración, haciendo especial hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque global que tenga en cuenta los aspectos políticos, los derechos humanos y el desarrollo en los países y las regiones <sup>(3)</sup>.

1.3. En 2001, la Autoridad Presupuestaria consignó, por primera vez, en el artículo B7-667 del presupuesto general de la Unión Europea créditos específicamente destinados a financiar acciones preparatorias en lo que respecta a la migración y el asilo.

1.4. En el documento objeto de estudio, la Comisión propone un marco jurídico y mayores recursos presupuestarios

para este instrumento de cooperación con los terceros países en materia de migración. El instrumento en cuestión permite llevar a cabo un programa plurianual (cuya primera fase abarca de 2004 a 2008) de ayudas específicas y complementarias a los terceros países a fin de apoyar los esfuerzos para gestionar mejor todos los aspectos de los flujos migratorios. El programa se destina especialmente a los terceros países que están procediendo activamente a la preparación o la aplicación de un acuerdo de readmisión rubricado, firmado o celebrado con la Comunidad Europea.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE aprueba y apoya la creación de un programa con la finalidad expuesta y desea una rápida aprobación de tal instrumento por parte de las instituciones europeas. Asimismo, recuerda que en muchos de sus dictámenes <sup>(4)</sup> sobre migración siempre ha subrayado la necesidad de actuar en dos frentes complementarios: el primero, el de la definición orgánica y coherente de disposiciones legislativas, procedimientos, programas y las mejores prácticas para favorecer la inmigración legal y la integración de los inmigrantes en el contexto social y económico europeo; el segundo, la estrecha cooperación con los países de origen de los inmigrantes. Convencido de que la complejidad de la realidad migratoria requiere un claro esfuerzo sinérgico entre diversas políticas, el CESE valora

<sup>(1)</sup> Dicha propuesta de Reglamento es la continuación de la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros», COM(2002) 703 final.

<sup>(2)</sup> Véanse los puntos 11 y 12 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999.

<sup>(3)</sup> Dicho enfoque fue confirmado por el Consejo Europeo de Sevilla (puntos 27-29 de las Conclusiones de la Presidencia) y por el reciente Consejo Europeo de Tesalónica (puntos 19-21 de las Conclusiones de la Presidencia).

<sup>(4)</sup> Véanse, en particular, el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración» (DO C 260 de 17.9.2001); el Dictamen sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» (DO C 125 de 27.5.2002); y el Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia» (DO C 80 de 3.4.2002).

positivamente y subraya la responsabilidad asignada por la propuesta a la Comisión como garante de la coherencia con las demás políticas comunitarias (artículo 8).

2.1.1. En particular, es importante que la UE se dote de instrumentos adecuados para que los Estados miembros no oscilen continuamente entre las iniciativas de protección, e incluso de cierre, de las fronteras exteriores y los intentos de responder desordenadamente a las exigencias de mano de obra, agravadas por la pésima situación demográfica de los países de la UE, recurriendo a trabajadores procedentes de terceros países. Tales instrumentos deberían ser en su conjunto lo suficientemente flexibles para responder a las diferentes exigencias, pero, al mismo tiempo, deberían tener un carácter comunitario que garantice la igualdad y transparencia de su aplicación. La falta de tales disposiciones también afecta negativamente a la percepción que los trabajadores europeos tienen de la realidad migratoria, unas veces presentada como una necesidad y, en otras ocasiones, como un peligro.

2.2. Por otra parte, el CESE insiste en la necesidad de que la actuación en ambas áreas (políticas de migración transparentes y cooperación con los países de origen) sea simultánea y coherente y esté dirigida a un conjunto de objetivos que tengan en cuenta tanto los valores como las políticas de la UE. No obstante, la definición de una política migratoria común sigue incompleta a causa de las dificultades que presenta la aprobación de determinadas disposiciones (por ejemplo, en materia de reunificación familiar, visados, estancias de larga duración, etc.). Dichas dificultades residen, sobre todo, en la falta de voluntad de los gobiernos nacionales a la hora de renunciar a su propio planteamiento en materia de migración. El CESE lamenta esta situación y subraya la necesidad de actuar de manera coherente y responsable al aplicar las decisiones de Tampere, Sevilla y Tesalónica. Más que la insuficiencia de los controles fronterizos, es sobre todo la falta de certeza en los procedimientos y de políticas de acogida adecuadas lo que favorece la inmigración ilegal<sup>(1)</sup>. Por tanto, a falta de una política de visados, entrada e integración claramente definida, la propuesta de un programa de cooperación con los países de origen de los inmigrantes dificulta la búsqueda de una interpretación equilibrada, sobre todo en lo que se refiere a las prioridades que deben darse a las diversas acciones.

2.3. En efecto, el texto propuesto puede dar la sensación de que se da prioridad a los procesos de readmisión (que incluyen las repatriaciones forzosas, las repatriaciones voluntarias y el retorno de las personas que han gozado de protección

temporal) respecto a otras medidas. Es especialmente importante contar con una política clara de información sobre los procedimientos para emigrar legalmente, así como sobre las necesidades y las características del mercado laboral en los países de la UE. Otro ámbito fundamental es la formación profesional de los migrantes potenciales, sobre todo si se hace en el contexto de las inversiones o deslocalizaciones de las empresas europeas en los países de origen, sin descuidar la necesidad de apoyar el desarrollo social de dichos países y promover el respeto de las normas sociales fundamentales. Por otra parte, el CESE considera que no ha contribuido a la claridad del texto el haber cubierto, con el mismo instrumento, aspectos muy diferentes de la movilidad de los ciudadanos de terceros países (inmigrantes por motivos económicos, refugiados, personas que gozan de una protección temporal, inmigrantes irregulares, etc.)

2.4. De todo ello se deriva un desequilibrio incluso en el concepto de «gestión de flujos», operación mucho más compleja que la simple retención en los países de origen de los inmigrantes potenciales o la creación de dispositivos y programas de repatriación. En diversos dictámenes sobre la migración<sup>(2)</sup> el CESE ha señalado la necesidad de una gestión dinámica e integrada de los flujos migratorios (tanto a la salida como en el retorno) que abarque diversas medidas y prevea la participación de diversas partes interesadas.

2.4.1. Concretamente, es fundamental informar de manera clara sobre los procedimientos de expatriación, las posibilidades de encontrar trabajo, los requisitos profesionales y administrativos para trabajar en la UE, las exigencias del mercado laboral de los países de acogida, las condiciones contractuales y los instrumentos y las oportunidades de integración individual y familiar. Es conveniente observar que, si se confirma la perspectiva de una reactivación del crecimiento económico en Europa, incluso con un nuevo impulso al desarrollo de las grandes redes de infraestructuras, se requerirá mucha mano de obra y que puede que ésta sea, en gran medida, también extracomunitaria. Por ello sería miope pensar en poder satisfacer tal necesidad con las actuales, diferentes y, a veces, contradictorias normas nacionales; al mismo tiempo, podría suceder que, en las grandes obras de carácter comunitario, terminaran por trabajar, a través de un sistema de subcontratos no siempre suficientemente controlado (o controlable), muchos trabajadores de terceros países en condiciones irregulares y no protegidas, lo cual sería inaceptable.

<sup>(1)</sup> Por otra parte, la propia Comunicación de la Comisión COM(2002) 703 final indicaba que «si todavía no existen políticas integrales de migración, como es el caso de la UE entre otros, los trabajadores se las arreglarán para entrar (ilegalmente) en el mercado de trabajo globalizado» (punto 4.2.).

<sup>(2)</sup> Véase, en particular, el Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales» (DO C 61 de 14.3.2003) y el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales» (DO C 85 de 8.4.2003).

2.4.2. Por el contrario, el programa en cuestión debería poder contribuir a esta perspectiva, en interés de la Comunidad y de los ciudadanos de terceros países interesados en emigrar a la UE. Por consiguiente, el CESE solicita que, entre las acciones previstas en la propuesta, se inscriba al menos el inicio (aunque sea con carácter experimental) de un sistema análogo a EURES<sup>(1)</sup> con la consiguiente participación de los interlocutores sociales en la UE y en los países de origen de los migrantes.

2.5. Igualmente importante es todo lo que pueda hacerse en materia de formación de los inmigrantes potenciales, desde cursos de lenguas a una verdadera formación profesional, que debería desarrollarse con la participación destacada de las empresas que solicitan mano de obra a terceros países. Asimismo, la posibilidad de realizar periodos de formación en Europa podría ser un paso importante que permitiría no sólo contar con mano de obra cualificada para las empresas de la UE, sino también ayudar concretamente a los países de origen a mejorar los factores de competitividad para poder atraer inversión extranjera directa.

2.5.1. El CESE comprende que las medidas propuestas tienen por objeto apoyar directamente a los terceros países, pero considera que el texto permite una interpretación conforme a la cual algunas iniciativas pueden desarrollarse en el territorio de los países miembros siempre que contribuyan a lograr los objetivos del programa. El CESE considera que el texto debería aclarar este punto y aboga, no obstante, por que se desarrollen también acciones conjuntas de formación en Europa u otras acciones para apoyar específicamente operaciones de repatriación a través de la creación de iniciativas económicas en los terceros países correspondientes que puedan ofrecer salidas laborales a los emigrantes retornados. El CESE es consciente de que algunos programas —basados en otros instrumentos comunes— ya prevén algunas posibilidades en este sentido, pero solicita que se refuercen y se procure obtener una fuerte sinergia con el programa sometido a examen.

### 3. Observaciones específicas

3.1. Los destinatarios del programa son los terceros países, si bien el artículo 1.2. especifica que «El programa se destina

---

(1) EURES es un sistema de servicios para el empleo que tiene por objeto facilitar la libre circulación de trabajadores en el área europea. Funciona a través de una serie de asesores formados por la Comisión Europea y en constante contacto con ella. Presta los siguientes servicios: al trabajador le informa sobre la expatriación, las condiciones de vida (coste de la vida, sistema tributario, sistema académico, etc.) y las condiciones de trabajo (contratos, horarios, retribuciones, etc.); al empresario, por su parte, le proporciona información para facilitar la contratación de personal fuera de su territorio nacional. Interactúa y colabora también con los servicios nacionales de empleo y con las organizaciones de trabajadores y empresarios.

especialmente a los terceros países que están procediendo activamente a la preparación o la aplicación de un acuerdo de readmisión rubricado, firmado o celebrado con la Comunidad Europea». El CESE subraya que esta referencia a los terceros países que han rubricado, firmado o celebrado un acuerdo de readmisión no debe interpretarse como una indicación de prioridad exclusiva. En efecto, el CESE señala que quizá la necesidad de ayuda sea mayor en algunos países que carecen de acuerdos de readmisión o aún no los han firmado: en efecto, la presión hacia la migración clandestina es mayor en aquellos países que se encuentran en transición económica o democrática, en condiciones de inseguridad jurídica y con sistemas de bienestar social y estructuras sociales débiles o inexistentes. En estos casos, tendría un significado particularmente positivo el apoyo a la consolidación de la democracia a través de la revalorización de las estructuras administrativas y las políticas de creación de sistemas sociales eficientes y justos que respeten las normas sociales fundamentales y favorezcan el desarrollo de la sociedad civil organizada.

3.2. En el tercer guión del artículo 2.2. se solicita introducir la siguiente modificación: «difusión de información estructurada —siguiendo el modelo de la red EURES— sobre las posibilidades de trabajar legalmente en la Unión Europea y sobre los procedimientos que deben seguirse con este fin, así como sobre las condiciones contractuales, administrativas y de acogida en los diversos Estados miembros.» Igualmente, en el noveno guión del artículo 2.2. (acciones), el CESE solicita que se indique explícitamente que el diálogo regional y subregional debe incluir la participación no sólo de las administraciones de los países interesados, sino también de los interlocutores sociales. Por lo demás, el artículo en cuestión es positivo y establece una serie de prioridades en los objetivos y las medidas que el CESE comparte.

3.3. El artículo 4 es un artículo fundamental que merece ser resaltado. Se sugiere ponerlo en lugar del artículo 1 o integrarlo en él.

3.4. Las partes que pueden beneficiarse del programa aparecen recogidas en el artículo 5. El CESE solicita que se cite explícitamente a los interlocutores sociales, que no pueden identificarse simplemente en el concepto de «ONG». Los interlocutores sociales tienen una responsabilidad específica en materia de migración en lo que se refiere a la gestión de las migraciones de tipo económico, que es la gran mayoría. Prueba de ello es que el artículo 6 recoge la descripción implícita de los interlocutores sociales. Sin embargo, en opinión del CESE, dicho artículo 6 es un tanto restrictivo, en lo que se refiere al enfoque fundamentalmente administrativo, ya que en materia migratoria es igualmente importante el respeto de los valores recogidos en el artículo 4.

3.5. El CESE observa que en el artículo 7.3. se afirma que «la cofinanciación de una acción mediante el presente programa excluirá cualquier otra financiación con cargo a otro programa financiado por el presupuesto de la Unión Europea». Esto no es óbice para que otras acciones financiadas por otros programas comunitarios puedan contribuir a conseguir los objetivos de la propuesta sometida a examen, como se indica en el artículo 4: «en caso de necesidad, y en la medida de

lo posible, las acciones financiadas conforme al presente Reglamento se asociarán con medidas destinadas a consolidar la democracia y el Estado de Derecho».

3.6. El artículo 11 prevé que la Comisión presente un informe intermedio en 2006 y un informe final en 2010. El CESE solicita desde este momento que se le consulte.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación»**

(COM(2003) 273 final — 2003/0114 (COD))

(2004/C 32/10)

El 27 de junio de 2003, de conformidad con los artículos 149 y 150 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 6 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Panero Flórez).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre de 2003), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. A lo largo de los últimos años, la Comisión Europea ha venido cofinanciando diversos organismos activos en el ámbito de la educación y de la formación, a través de diferentes acuerdos suscritos con las siguientes instituciones:

- Colegio de Europa
- Instituto Universitario Europeo de Florencia
- Academia de Derecho Europeo de Tréveris
- Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht

- Centro Interuniversitario Europeo para los Derechos Humanos y la Democratización
- Centro Internacional para la Formación Europea
- Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación Especial.

1.2. De igual modo, la Comisión ha venido apoyando intervenciones comunitarias en el campo de la educación y de la formación, entre las que se encuentran:

- Acciones preparatorias en relación con el seguimiento de los objetivos futuros de los sistemas de educación y de formación.
- Actividades en el ámbito universitario para proporcionar información sobre la integración europea, principalmente a través de la acción Jean Monnet.

1.3. A nivel financiero, el denominador común de todas estas actuaciones es que hasta la fecha se han venido desarrollado sin una base legal que a nivel presupuestario las soportase.

1.4. Como consecuencia de la adopción del Reglamento 1605/2002 <sup>(1)</sup> del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas y de la subsiguiente Declaración de 13 de junio de 2002, la Comisión se compromete a presentar una propuesta de Reglamento en el que se especifiquen los criterios globales de selección y de otorgamiento de subvenciones de funcionamiento a favor de los organismos previstos en el apartado 1b del artículo 108 del citado Reglamento.

1.5. A este compromiso se une la exigencia, prevista en el Reglamento financiero, de proceder a la clasificación, por destinos, de los gastos de la Comisión en el ejercicio presupuestario 2004. Todo ello implica la necesidad de establecer actos de base para financiar subvenciones como las descritas anteriormente.

1.6. Igualmente, el Programa de trabajo detallado concierne al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y de formación en Europa, adoptado por el Consejo el 14 de junio de 2002 <sup>(2)</sup>, presenta un programa de actividades que necesitan de un apoyo a escala comunitaria, que también entran en las perspectivas que plantea la Propuesta de Decisión.

1.7. De igual modo y como argumento que también sostiene la propuesta de decisión sometida a examen, la Declaración de Laeken, anexa a las conclusiones del Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2001, afirma en su contenido que uno de los retos fundamentales que debe afrontar la Unión Europea es acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas.

1.8. Por último y también en la línea argumental de la propuesta de decisión, el documento que se presenta a debate del Comité expresa la necesidad de establecer una línea de formación de los jueces nacionales en lo que sería la aplicación del derecho comunitario en lo referente, fundamentalmente, a la interpretación jurídica del Reglamento 1/2003 <sup>(3)</sup> relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado. Sobre esta actuación también existe en la actualidad una partida presupuestaria, que necesita de la misma base jurídica que las demás a partir del próximo ejercicio presupuestario.

1.9. La base jurídica que se aplica a la propuesta de decisión sometida a examen corresponde a los artículos 149 y 150 del Tratado CE, que enmarcan las actuaciones de la Comunidad en

materia de educación y formación. En base a lo previsto en ambos artículos, el Comité Económico y Social Europeo debe emitir informe preceptivo sobre la propuesta de decisión que se le somete.

## 2. Resumen de la propuesta de decisión

### 2.1. Objetivo de la propuesta

2.1.1. La exposición de motivos de la propuesta de decisión fija como objetivo de la misma establecer una base para el otorgamiento de subvenciones para la promoción de los organismos activos a nivel europeo y el apoyo de las actividades puntuales en el campo de la educación y la formación.

2.1.2. El artículo 1 de la propuesta de decisión establece que el objetivo general del programa consiste en apoyar las actividades de los organismos en el campo de la educación y de la formación.

2.1.3. El apartado 5.1.2. de la ficha financiera menciona que la propuesta responde principalmente a la necesidad técnica de dar una base jurídica sólida a las subvenciones de funcionamiento, que tradicionalmente se han situado en este campo en la partida A del presupuesto, y dar respuesta a la mencionada declaración común de las tres instituciones europeas a raíz de la adopción del nuevo Reglamento financiero.

### 2.2. Acciones del programa

Para la aplicación del programa se establecen una serie de acciones que se corresponden con las actividades que pueden ser desarrolladas por los organismos susceptibles de recibir una subvención comunitaria. Estas acciones son las siguientes:

Acción 1: apoyo a las instituciones designadas activas en el campo de la educación. Se corresponde a las siete instituciones enunciadas en la introducción del presente dictamen.

Acción 2: apoyo a las asociaciones europeas activas en el campo de la educación o de la formación. Deben contar con miembros en doce Estados miembros de la Unión Europea como mínimo y perseguir un fin de interés general europeo en el campo de la educación o de la formación.

Acción 3A: apoyo a actividades en el campo de la enseñanza superior relacionadas con la integración europea y fundamentalmente con las cátedras Jean Monnet. Fundamentalmente se refieren a la aplicación de las enseñanzas sobre la integración europea en las universidades, a la creación y apoyo de asociaciones de profesores especializados en esta materia, a la promoción y el debate sobre el proceso de integración, etcétera.

<sup>(1)</sup> DO L 248 de 16.9.2002.

<sup>(2)</sup> DO C 142 de 14.6.2002.

<sup>(3)</sup> DO L 1 de 4.1.2003.

Acción 3B: apoyo a las actividades que contribuyan a la realización de los objetivos futuros de los sistemas de educación y de formación en Europa. Está relacionado con el programa de trabajo detallado para el seguimiento de dichos objetivos.

Acción 3C: apoyo a la formación de jueces nacionales en el campo del derecho comunitario y a las organizaciones de cooperación judicial. Pretende apoyar a las organizaciones de cooperación judicial y a las acciones que promuevan la formación en derecho comunitario fundamentalmente dirigida a jueces nacionales.

### 2.3. Asignación presupuestaria

El presupuesto fijado para el programa durante el periodo de vigencia del mismo es de 129 620 000 euros, siendo el reparto porcentual para las diferentes acciones el siguiente:

Acción 1:	Entre el 58 y el 65 por ciento del presupuesto global.
Acción 2:	Hasta el 4 por ciento del presupuesto del programa.
Acción 3A:	Entre el 20 y el 24 por ciento del presupuesto.
Acción 3B:	Entre el 7 y el 11 por ciento de referido presupuesto.
Acción 3C:	Hasta el 4 por ciento del presupuesto del programa.

### 2.4. Periodo de vigencia

El programa se aplicará para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008, estando prevista su posible continuación, mediante una nueva decisión, a partir del 1 de enero de 2009 según el resultado de la evaluación externa realizada por la Comisión.

## 3. Observaciones a la propuesta de decisión

3.1. El Comité toma en consideración la presente propuesta de Decisión y constata que el programa que en la misma se refleja, es la suma de un conjunto de actuaciones diversas, que tienen como elemento cohesionante la necesidad de dotar de una base jurídica a determinadas subvenciones que se estaban concediendo, sin base legal, antes de la aprobación del nuevo Reglamento financiero.

Estas subvenciones se plantean en la propuesta de Decisión desde la perspectiva de diversas fuentes referenciales, como son:

- El Programa de trabajo para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa.
- La Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea.
- El Reglamento 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

3.2. En ese sentido, el Comité constata que se mezclan diversas intenciones en un único Programa. Desde la necesidad de dotar de soporte legal a subvenciones concretas, pasando por apoyar actuaciones en el campo de la educación y la formación, hasta concluir con actividades de formación permanente para jueces nacionales de los Estados miembros.

El Comité considera que, con estos parámetros, el Programa que se inscribe en la propuesta de decisión sería como un conjunto de programas, unidos por un elemento común determinado por la aplicación, a partir del año 2004, del Reglamento financiero.

3.3. Del análisis de la propuesta de decisión se pone de manifiesto que nos encontramos ante un Programa que, en gran medida, no hay que desarrollar sino que prácticamente está desarrollado en la mayoría de sus acciones. En definitiva, el Programa, aun no existiendo como tal, viene siendo gestionado desde hace varios años.

En ese sentido el Comité apoya la voluntad, reflejada en el texto de la propuesta de decisión, de crear una agencia ejecutiva a la que confiar total o parcialmente la gestión del Programa, si la misma surge como unificación de las actuales Oficinas Técnicas de Sócrates y Leonardo y no supone un incremento de los gastos de gestión imputables a los escasos fondos destinados al presente Programa.

3.4. No obstante, el Comité manifiesta expresamente su apoyo a las actuaciones de ayuda y sostenimiento de los organismos, anteriormente mencionados, que están siendo subvencionados por la Unión Europea. La actividad que desarrollan y los beneficios que aportan, cada uno en su campo de actuación, merecen el reconocimiento del Comité y su predisposición favorable a la continuación y fortalecimiento de estas actividades, de forma que se garantice la estabilidad y continuidad de las mismas.

3.5. La propuesta de decisión establece, en su definición, un programa de acción comunitaria en el campo de la educación y de la formación. Por ello se basa jurídicamente en los artículos 149 y 150 del Tratado, que específicamente definen el papel de la Comunidad en lo referente a estas dos áreas.

Del amplio contenido del anexo de la propuesta y de la lectura detallada de las actuaciones previstas, se pone de manifiesto que la mayoría de las acciones descritas, salvo la contemplada en el epígrafe 3B, conllevan actividades a desarrollar en el campo de la educación, sobre todo superior, y no de la formación profesional, teniendo en cuenta el concepto aplicable a cada una de ellas según lo que establecen los artículos antes mencionados del Tratado.

De igual modo, constatamos que en la propuesta de Decisión sólo se refleja en la Acción 3C una actuación que podríamos encuadrar dentro de lo que sería la formación a lo largo de la vida. El Comité considera que el aprendizaje a lo largo de la vida conlleva acciones tanto en el ámbito de la educación como en el de la formación, que deberían ser más potenciadas como herramientas que favorezcan la consecución de los objetivos de Lisboa.

3.6. Con independencia de la neutralidad financiera que se pretende en la propuesta de Decisión, el Comité considera que los fondos destinados al mismo son insuficientes; teniendo en cuenta, además, la próxima ampliación de la Unión Europea, por lo que consideramos que dichos fondos deberían ser aumentados en esa perspectiva.

Aun sabiendo que el presupuesto del Programa proviene de las partidas asignadas actualmente a las actuaciones previstas en las diferentes acciones, más el porcentaje de incremento anual para años sucesivos, constatamos que la financiación de actividades de educación puede oscilar entre el ochenta y dos y el noventa y tres por ciento del presupuesto del programa, aproximadamente, mientras que la financiación de las actividades de formación se quedan entre el siete y el once por ciento del presupuesto, también aproximadamente.

3.7. En la perspectiva de las observaciones generales realizadas, creemos que debería valorarse la posibilidad de que por parte de la Comisión se plantease una denominación de la propuesta de decisión más acorde con el contenido real del programa y con los objetivos que en el mismo se persiguen.

3.8. El artículo 2 de la propuesta de decisión establece cuáles son los organismos que se pueden beneficiar de las subvenciones previstas en el programa. Este artículo no fija el número de organismos que se pueden beneficiar de las referidas subvenciones.

El anexo de la propuesta establece, en la Acción 1, cuáles son los organismos a los que va dirigida la misma. En definitiva son aquellos a los que se puede apoyar en sus gastos de funcionamiento y administración. La lista recogida en el anexo es limitativa y restringida a los organismos mencionados en la introducción del presente documento.

Con independencia de que ya hemos destacado nuestro apoyo a esta iniciativa, por contribuir a la estabilidad y continuidad de las actuaciones emprendidas con la misma, el Comité considera que la referida lista no debería ser limitativa, de forma que posibilitara la incorporación de otras instituciones u organismos de prestigio que tengan por objetivo el interés general europeo, bien sea de forma extensiva o de manera específica en algún campo concreto.

3.9. El Comité comparte la opinión de que es necesario potenciar la formación de los jueces nacionales en la aplicación del Reglamento 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

Esta actuación, que entra de lleno en lo que es la formación permanente de los profesionales por su carácter tan específico, tanto por la exclusividad de los profesionales a los que va dirigida, como por la materia tan selectiva de que se trata, tiene, en opinión del Comité, una posición algo extraña en el marco de la propuesta de decisión que debatimos.

En base a ello el Comité considera que sería deseable que la Acción 3C no figurase en el contenido de la propuesta y se ubicase en otro marco normativo salvo en el caso de que se ampliase, en el ámbito de la formación permanente a lo largo de la vida, a otros profesionales y a otras materias que fuesen del mismo interés, a nivel europeo, que la planteada en la referida Acción.

3.10. La Acción 3B que pretende el apoyo a actividades que contribuyan a la realización de los objetivos futuros de los sistemas de educación y de formación, prevé actuaciones de sensibilización en estos campos, de promoción de la acción de la Unión Europea en los mismos y en la mejora de la calidad, en el acceso de todos y en la apertura al mundo de los sistemas de educación y formación europeos.

Todas estas acciones de información y publicación deben tener, a juicio del Comité, un especial cuidado en no solapar actuaciones que ya se hayan emprendido en los ámbitos de los programas relacionados con Sócrates y Leonardo. Por ello es necesario una eficiente coordinación de todos los servicios concernientes de la Comisión y de las agencias encargadas de la gestión de los diferentes programas.

3.11. En concordancia con lo manifestado en las observaciones generales, en relación con la necesidad de crear una agencia de gestión del programa, y teniendo en cuenta que, en su mayor parte, se trata de acciones que ya tienen un cierto recorrido en su funcionamiento, el Comité se plantea la necesidad de incluir, dentro del presupuesto asignable a la referida agencia, partidas destinadas a financiar estudios, reuniones de expertos que faciliten la aplicación del programa, acciones de información, publicación y difusión del mismo, etc.

Dado que no se trata de un programa que surge «ex novo», el Comité considera que estas partidas deberían financiar actuaciones menos apoyadas en la redacción actual de la propuesta, como son las referidas a actividades en el ámbito de la formación.

#### 4. Conclusiones

4.1. Con las salvedades apuntadas en el apartado correspondiente a «Observaciones» del presente documento, el Comité manifiesta, de forma general, su apoyo expreso a las diferentes acciones comprendidas en el texto de la propuesta de Decisión. La mayoría de estas actuaciones ya poseen un recorrido funcional que confirma la idoneidad de su continuación.

4.2. Las acciones tendentes a fortalecer, mejorar y promover los sistemas de educación y formación europeos, tanto dentro como fuera de las fronteras de la Unión, siempre deben ser bien acogidas en el seno de este Comité. Por tanto, y con las observaciones que se han realizado sobre este aspecto de la propuesta, consideramos que debe fomentarse este tipo de actuaciones, dando un mejor equilibrio al presupuesto de la Unión Europea.

4.3. Las acciones que tienen como objetivo el sostenimiento de organismos tan prestigiosos como los relacionados en la Acción 1 de la propuesta de Decisión, también merecen una especial mención del Comité. Efectivamente, estas instituciones desempeñan una labor importante y coherente, cada una en su campo específico, en relación con los valores más positivos y más cercanos a los ciudadanos, que deben acompañar el proceso de integración europea. En ese sentido el Comité expresa su apoyo al mantenimiento de las subvenciones que recibirán los referidos organismos a través de las medidas planteadas en la propuesta de Decisión.

4.4. El Comité considera igualmente que es necesario apoyar la formación y el conocimiento de los jueces nacionales en materias tan importantes y trascendentes como las recogidas en el Reglamento 1/2003 antes mencionado. Por tanto apoyamos las actuaciones planteadas en la propuesta de Decisión, con las reservas expresadas en el apartado 3.9. del presente documento.

4.5. El Comité señala que esta Propuesta de Decisión forma parte de un grupo de siete Propuestas que se presentan como consecuencia de la aplicación del Reglamento Financiero. El Comité pide a la Comisión que adopte un enfoque coherente cuando formule este tipo de propuestas, y, especialmente, en lo que respecta a los criterios de acceso a la financiación.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades»**

(COM(2003) 441 final — 2003/0174 (COD))

(2004/C 32/11)

El 5 de septiembre de 2003, de conformidad con el artículo 152 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 6 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Bedossa).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Dos motivos principales impulsan a la Comisión de las Comunidades Europeas a presentar rápidamente este proyecto de reglamento por el que se crea un Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades:

1.1.1. El primero es la futura adopción del proyecto de «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», que ha identificado los problemas de seguridad comunes en materia de salud pública como un ámbito donde deben reforzarse de manera muy importante las competencias de la Comunidad Europea.

1.1.2. El segundo motivo lo suscita la actualidad continua de los problemas de salud pública que vienen surgiendo en el planeta desde hace unos veinte años, cuyo punto de partida puede situarse en el descubrimiento y la expansión de virus mutantes, como el VIH a principios de los años ochenta, para terminar, a principios del presente año, con la mutación del virus Corona, que provocó la alerta general desde China al Canadá, con la aparición del síndrome respiratorio agudo grave (SARS), con múltiples y numerosas consecuencias, todavía evaluadas de manera insuficiente.

1.2. Todo ello sin olvidar la aparición simultánea de amenazas de bioterrorismo en el Japón o los EE. UU. desde finales de los años ochenta.

1.3. Al estudiar la historia reciente de estas pandemias, la característica que se impone es el desarrollo inmediato de los riesgos a escala planetaria: el VIH, surgido sin duda a orillas del Congo, se identificó por vez primera en Norfolk, en los EE. UU., y la mutación del virus Corona se transmitió en menos de tres meses desde Guandong (China), a Toronto, en el Canadá.

Esto significa que la migración de estas pandemias se ve acelerada de manera importante por los viajes y sistemas de comunicación internacionales.

1.4. También ha surgido otra limitación: los ciudadanos europeos, aun cuando los sistemas de protección social son muy diferentes, exigen que los Estados les protejan cada vez más de los riesgos para la salud y, que en materia de salud pública, las autoridades utilicen los principios de precaución, precocidad, información y transparencia en sus reacciones y decisiones, aunque sean condiciones que en algunos casos resultan difíciles de respetar.

1.4.1. La Unión Europea se encuentra en una situación muy desigual: algunos países poseen estructuras modernas y adaptadas, y otros en mucha menor medida. Esta situación se verá agravada irremediablemente con la ampliación de la UE, que hará con toda seguridad necesaria la creación de un organismo como el Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades, así como el buen funcionamiento de dicho centro.

1.5. Desde 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas viene administrando una red sobre las enfermedades transmisibles, pero es una cooperación puntual, insuficiente.

Para que la Unión Europea esté en condiciones de mantenerlas bajo control de manera eficaz, es preciso reforzar considerablemente este sistema. Además, en junio de 2001, el Consejo Europeo, reunido en Gotemburgo, pidió la creación de este Centro de control y prevención de las enfermedades transmisibles.

Cabe señalar que, a principios de junio de 2003, tras la declaración de la epidemia de SARS, la adhesión de los Estados a este proyecto de Centro contó con un amplio respaldo.

## 2. Observaciones generales

2.1. Es necesario un planteamiento sistemático y estructurado del control de las enfermedades transmisibles, así como de otras amenazas sanitarias graves. Éstas demuestran la importancia que reviste un planteamiento preventivo, algo que queda oportunamente reflejado en el propio nombre del Centro y que se especifica entre sus misiones (art. 3 de la propuesta).

En efecto, en el sector agroalimentario, las crisis sucesivas de la encefalitis espongiforme bovina, la enfermedad de Creutzfeld Jacob, la «locura» del cordero, o la gripe del pollo han constituido amenazas generalizadas y graves.

2.2. En materia de medio ambiente, la explosión de la morbilidad y de la mortalidad provocada por el amianto y las exposiciones a agentes químicos, el desarrollo de enfermedades respiratorias debidas a la contaminación y los numerosos fallecimientos como consecuencia de la canícula, es decir, del aumento de las temperaturas, también se consideran actualmente como crisis sanitarias graves, puesto que también tienen características epidémicas. Es preciso que la prevención y el control de dichas nuevas crisis sanitarias supere el modelo epidemiológico únicamente adaptado a las enfermedades transmisibles y esta necesidad es tanto más patente cuanto, incluso para las enfermedades mencionadas, se acentúan los determinantes medioambientales. Estas crisis reflejan la importancia de estudiar la interacción y el carácter acumulativo de otros factores de riesgo que pueden degenerar en patologías, incluso graves, y crisis sanitarias. El Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades se debe estructurar y equipar adecuadamente para llevar a cabo análisis complejos de esta índole, como los mecanismos de interacción y de acumulación.

## 3. Amenazas sanitarias

3.1. Pueden tener en el futuro procedencias muy diversas: pueden verse afectadas numerosas regiones del mundo avanzado, así como regiones en desarrollo poco equipadas en materia de infraestructuras sanitarias, en particular si se recuerda que para las fiebres hemorrágicas fulminantes, como la ocasionada por el virus del Ébola, no se ha encontrado hasta ahora ningún freno.

La amenaza de crisis graves ocasionadas por la gripe, cuyos virus están en constante evolución, es real.

3.2. A ello hay que añadir las amenazas químicas, tóxicas o microbianas «ordinarias» y aquellas que puede plantear un «bioterrorismo» provocado de manera deliberada: gaz sarín en el Japón, ántrax en los EE.UU, toxina del botulismo, gas paralizante o asfíxiante en Irak.

### 3.3. Deberán controlarse dos parámetros:

- El tiempo y la rapidez de reacción vinculadas a la presencia de estructuras de coordinación operativas son factores esenciales de la respuesta que deberá darse a estas crisis sanitarias graves. El ejemplo de la crisis del SARS es la última demostración de ello.
- El sistema de redes que deberán establecerse también habrá de estar conectado a las demás redes mundiales: en particular, vínculos con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y con la red CDC (Center for Disease Control and Prevention) de los EE.UU. en Atlanta.

3.4. La repercusión de estas crisis no se siente exclusivamente en el ámbito de la salud pública, y, por ende, en cuanto a las respuestas que deben darse a la ansiedad generalizada de la opinión, sino también en el ámbito económico, ya que en la crisis del SARS se vio afectada la economía de numerosos países asiáticos y, en menor grado, la economía de empresas europeas del turismo o los transportes.

3.5. La decisión nº 2119/98/CE por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad Europea viene a compensar el desorden que existe en la actualidad.

3.6. Numerosos países de la Unión Europea poseen estructuras eficientes y eficaces en su territorio, aunque poco coordinadas entre sí. Se requiere la vigilancia, la alerta precoz y la reacción a escala europea, y si forman entre ellos la «red de redes» como base comunitaria, es necesario el seguimiento de las acciones e intervenciones técnicas.

3.7. Estas exigencias conllevan la necesidad de un aumento importante de los medios financieros, de manera permanente, necesario para desempeñar estas funciones.

La consulta científica y la coordinación de las políticas de salud pública para responder a estas numerosas exigencias y a estas condiciones muy estrictas exigen una financiación importante, si se quiere aumentar esta capacidad para emitir dictámenes científicos independientes y garantizar una cooperación operativa eficaz.

3.8. La fragmentación de las estructuras actuales resulta perjudicial; deberán establecerse nuevos mecanismos para ayudar a los Estados miembros y a la Comisión a realizar su trabajo.

La ampliación a diez nuevos países, en su mayor parte equipados de manera insuficiente, puede provocar la falta de eficacia de las actividades de vigilancia.

3.9. La Unión Europea deberá poder poner en guardia sanitaria constante a sus Estados miembros, y a las estructuras dedicadas a este fin, sobre todos los modelos de ataques contra la salud pública de sus ciudadanos: el vínculo generalizado con la OMS y las demás estructuras especializadas en el mundo deberá permitir obtener un intercambio permanente de informaciones entre las redes, a fin de introducir de manera rápida y constante el material adecuado para responder a los ataques con independencia de su origen.

3.10. Las crisis sanitarias sufridas en esta última década por los países de la Unión Europea han sensibilizado de manera importante a los responsables de la Unión Europea, de los Estados miembros y a las poblaciones para que acepten los esfuerzos necesarios para luchar contra estas crisis de salud pública.

#### 4. Observaciones particulares

4.1. Ante las exigencias cada vez mayores de los ciudadanos de la Unión Europea frente a estas crisis sanitarias de origen diverso y a veces plural, un determinado país de la Unión Europea necesita competencias, conocimientos especializados y experiencia procedentes de todas las partes que puedan aportar conocimientos especializados y coordinados.

4.2. La red necesaria requiere varios elementos:

- Un número suficiente de personal formado y competente.
- Los centros epidemiológicos existentes deberán disponer de un lugar privilegiado en el dispositivo y velar por que sus modelos de prevención y de control se adapten a la evolución de la naturaleza de los riesgos e integren en particular la salud medioambiental.
- La fuente de información así definida deberá estar a disposición de todos los socios. Sus dictámenes científicos deberán ser autoridad y permitir a la Comisión elaborar todo tipo de propuestas de acción y proyectos legislativos.

4.3. Este Centro, que hace las veces de una agencia independiente europea, movilizará y reforzará significativamente las sinergias entre los centros nacionales competentes que ya existen en la actualidad para el control de las enfermedades. Esto permitirá obtener la mejor cooperación para una Europa ampliada, así como con las restantes agencias de la Unión: la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESAs) y la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (AEEM), que asume competencias específicas en el campo de la farmacovigilancia, con lo que se evitaría una inútil duplicación de las actividades.

4.4. El Comité Económico y Social Europeo está muy de acuerdo con el análisis de la Comisión sobre la definición y concepción de las tareas de este Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades:

- Vigilancia e interconexión de los laboratorios existentes para armonizar rápidamente las metodologías de vigilancia, con la consiguiente mejora de la comparabilidad y la compatibilidad de los datos de vigilancia recopilados, en el plazo más breve posible.
- Dictámenes científicos de alto nivel reconocidos por las autoridades científicas y las universidades, así como la normalización de los procedimientos de laboratorio, debiéndose garantizar su excelencia y la independencia de sus trabajos.

4.5. El Comité Económico y Social Europeo insiste mucho en que la vigilancia científica sea constante, debiendo contribuir a una alerta precoz y sumamente rápida, evitando todo deterioro que pueda conducir a una crisis grave o importante.

4.6. El Comité Económico y Social Europeo considera que la asistencia técnica no puede limitarse en ocasiones exclusivamente a los países de la Unión Europea.

Debe prestarse atención a todos los indicios procedentes del exterior para dar una respuesta rápida: la Unión Europea deberá poder obtener o prestar ayuda a todos aquellos que puedan prestarle su colaboración en todos los teatros de operaciones: agencias comunitarias, OMS, CDC, medicina humanitaria, agencias extranjeras que hacen frente a focos que pueden afectar a otros lugares y, en particular, a la Unión Europea.

4.7. En una fase posterior a estas acciones de investigación y de prevención, el Comité Económico y Social Europeo está de acuerdo en que esta agencia desempeñe una función de primer orden en la coordinación de la reacción ante amenazas sanitarias graves de alcance comunitario, coordinando a los participantes implicados, como, por ejemplo, las autoridades responsables de la salud pública, la protección civil, el ejército y la sociedad civil.

4.8. El Comité Económico y Social Europeo observa con interés el proyecto de organización de este Centro europeo:

- Pequeñas dimensiones pero influencia muy grande, gracias a las sinergias establecidas con los institutos nacionales.

No obstante, el Comité Económico y Social Europeo tiene dudas sobre el inicio de su funcionamiento, debido a la escasez del personal.

- La estructura administrativa es aparentemente directa y flexible, permitiendo una vigilancia continua de la coherencia de las acciones desarrolladas en el marco de las políticas comunitarias y de las iniciativas nacionales.

4.9. El Comité Económico y Social Europeo señala, con su enérgica aprobación, que el Foro consultivo (artículo 18) deberá constituirse minuciosamente y con un gran rigor, no sólo por miembros de institutos nacionales similares, ya que constituye, junto con el Director, la célula esencial del dispositivo para garantizar esta construcción fundamental para una gran política de salud pública de la Unión Europea.

## 5. Conclusiones

5.1. La Comisión Europea ha reaccionado con rapidez ante la crisis sanitaria internacional provocada por el SARS.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

El Comité Económico y Social Europeo está convencido de que estas amenazas se multiplicarán en el futuro en numerosos frentes: químicas, tóxicas, climatológicas, virales o microbianas, y que las resistencias a los tratamientos acentúan estas amenazas, como sucede con la tuberculosis, el sida, el paludismo o las fiebres hemorrágicas fulminantes.

5.2. La creación de este Centro representa un estímulo para el refuerzo de la Unión Europea en su política de salud pública definida por el artículo 152, tal y como está prevista en el proyecto de Constitución de la Unión Europea, sobre la mesa de la Conferencia Intergubernamental.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

---

### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social»**

(COM(2003) 261 final)

(2004/C 32/12)

El 28 de mayo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Beirnaert).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 30 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 62 votos a favor y 2 votos en contra el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Comisión se comprometió en el informe de primavera de 2003 a adoptar una Comunicación referida a «la integración de las acciones fragmentadas que se están realizando actualmente sobre la inclusión social y las pensiones y, con el tiempo, de la cooperación en materia de atención sanitaria y de las acciones para que “el trabajo sea rentable”, en un único método abierto de coordinación». Asimismo, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado en marzo de 2003,

pidió a la Comisión que «informe acerca de la conveniencia de simplificar y racionalizar las distintas líneas de trabajo sobre protección social en un marco coherente con el método abierto de coordinación».

1.2. El Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, decidió establecer una estrategia socioeconómica integrada para Europa. A este respecto, la cooperación sobre protección social reforzaría la coordinación de las políticas económicas en el marco de las orientaciones generales de política económica (OGPE) y la de las políticas de empleo dentro de la Estrategia Europea de Empleo.

1.3. Dicha cooperación se basa en la aplicación del método abierto de coordinación a dos ámbitos de la protección social: la inclusión social y las pensiones. Los principales aspectos de este método son los siguientes: objetivos comunes, planes nacionales de acción (PNA/inclusión) que cubren un período de dos años para la inclusión social e informes estratégicos nacionales por un período de tres años para las pensiones, así como un informe conjunto de la Comisión y el Consejo que resume y analiza, respectivamente, el conjunto de los PNA/inclusión o de los informes estratégicos sobre las pensiones.

1.4. En la fase actual, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración cuentan con una forma menos elaborada de cooperación que se basa en el intercambio de información y el conocimiento mutuo. Se fijaron tres objetivos generales y los Estados miembros respondieron a un cuestionario destinado a recabar información sobre la forma en que tienen en cuenta los tres objetivos en sus políticas. En un informe conjunto de la Comisión y el Consejo se extraen las principales conclusiones del análisis de las respuestas de los Estados miembros.

1.5. El Comité de Protección Social lleva a cabo trabajos para «hacer que trabajar sea rentable», con el fin de determinar la contribución específica de los sistemas de protección social a este objetivo general. En el marco de las OGPE y de las directrices de empleo se han abordado y se abordarán aspectos relativos a esta cuestión.

## 2. Contenido de la Comunicación

2.1. En la Comunicación de la Comisión se propone, con el fin de reforzar la dimensión social de la estrategia de Lisboa, racionalizar la coordinación de las políticas de protección social y su sincronización a partir de 2006 con el proceso de coordinación de las políticas económicas y de empleo. Estos dos últimos procesos ya cuentan con un calendario sincronizado para el período de 2003 a 2005.

2.2. La Comisión propone que la racionalización de la coordinación en el ámbito de la protección social se realice mediante el establecimiento de un grupo único de objetivos comunes organizados en torno a tres pilares: inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Este conjunto de objetivos, que debería sustituir a los objetivos independientes existentes, tendría que ser adoptado por el Consejo en 2006, al mismo tiempo que el paquete de directrices de las políticas económicas y de empleo. En principio, debería permanecer estable durante un período de tres años. El conjunto de objetivos comunes también debería incluir un número limitado de aspectos transversales, por ejemplo, la igualdad entre hombres y mujeres (gender mainstreaming) y hacer que trabajar sea rentable (make work pay).

2.3. Asimismo, se prevé que los Estados miembros elaboren un único informe sobre protección social que sustituya a los

PNA/inclusión y a los informes estratégicos nacionales para las pensiones, y que cubrirá un ciclo de tres años. En los años intermedios, los Estados miembros presentarán informes que detallarán las medidas ya adoptadas.

2.4. Los informes nacionales serán analizados mediante un mecanismo a nivel europeo, a saber, la elaboración de un informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre la protección social, que evaluará los progresos realizados en relación con la gama completa de objetivos comunes en los Estados miembros.

2.5. Se establecerán indicadores de común acuerdo para reflejar el progreso hacia la consecución de los objetivos comunes.

2.6. La Comunicación también incluye un calendario para la participación de los nuevos Estados miembros en el proceso racionalizado.

## 3. Observaciones generales

### 3.1. *Respecto del principio de la coordinación abierta en el ámbito de la protección social*

3.1.1. El Comité toma nota de la inclusión en la primera parte del proyecto de Constitución Europea del principio de coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros (apartado 4 del artículo 14). Dicho principio se confirma en la Parte III del proyecto, precisándose que dará pie en el ámbito social a «iniciativas tendentes al establecimiento de directrices e indicadores, a la organización de intercambios de las mejores prácticas y a la preparación de los elementos necesarios para el control y evaluación periódicos» (segundo párrafo del artículo 107). Estos textos constituirán en lo sucesivo la base del llamado método abierto de coordinación. No obstante, por muy importante que sea dicho fundamento jurídico, también es esencial que se vea reforzado por la voluntad política de dar un contenido efectivo a esta coordinación. A juicio del Comité, la desaceleración del crecimiento económico hace aún más necesaria dicha coordinación.

3.1.2. A este respecto, el Comité recuerda la importancia que concede al método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social, tal como se comprueba en sus dictámenes sobre los indicadores en el ámbito de la inclusión social<sup>(1)</sup>, la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones<sup>(2)</sup>, y en su alegato en favor de un método de abierto de coordinación en la asistencia sanitaria<sup>(3)</sup>.

(1) DO C 221 de 17.9.2002.

(2) DO C 48 de 21.2.2002.

(3) CESE 928/2003 de 17.7.2003.

3.1.3. El Comité señala que la Comunicación de la Comisión trata de la racionalización y la simplificación de los distintos procesos de coordinación en el ámbito de la protección social y no de los objetivos, orientaciones e indicadores establecidos en estos procesos.

3.1.4. Dichos aspectos se desarrollarán con más detalle en las fases futuras de la coordinación de la protección social. Por lo tanto, antes de iniciar en 2006 el nuevo proceso, el programa de trabajo de la Comisión prevé lo siguiente:

- en la primavera de 2004, un informe conjunto sobre la integración social basado en los PNA/inclusión que los Estados miembros presentaron en julio de 2003 para el período de 2003 a 2005;
- una comunicación sobre asistencia sanitaria y cuidados de larga duración prevista para la primavera de 2004;
- un informe sobre «hacer que trabajar sea rentable» para la primavera de 2004;
- un conjunto consolidado de indicadores así como nuevas proyecciones demográficas y financieras para aplicar o actualizar en 2005 los informes estratégicos nacionales sobre pensiones;
- una evaluación de la cooperación realizada hasta el momento en el ámbito de las pensiones, la inclusión social y la asistencia sanitaria.

3.1.5. El Comité pide ya que se le consulte sobre las nuevas fases fundamentales.

### 3.2. *Respecto de la Comunicación de la Comisión sobre racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social*

3.2.1. El Comité comparte los argumentos que motivan esta Comunicación destinada a racionalizar y simplificar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social. En concreto, dentro los aspectos positivos de este nuevo planteamiento el Comité destaca que se aspira a:

- reforzar la dimensión social de la estrategia de Lisboa, incrementado el peso político del apartado de modernización y mejora de la protección social;
- prolongar la estrategia de Lisboa basada en la idea de una interacción positiva entre las políticas económica y social y la protección social. Esta sinergia imprescindible debe ser beneficiosa para los tres vértices del triángulo: un crecimiento económico sostenible, una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social, que debe constituir un apartado plenamente reconocido dentro del proceso;

- estructurar mejor los pilares de inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria simplificando y racionalizando el proceso;
- integrar progresivamente a los nuevos países miembros en el proceso de coordinación de la protección social.

3.2.2. El Comité se congratula de la voluntad de apertura que demuestra la Comunicación. En ella se deja constancia de un «alto nivel de organización de la sociedad civil en relación con la exclusión social» y se destaca la necesaria participación de una serie de agentes como «los interlocutores sociales, procesos de consulta con las ONG y con representantes de las ramas subnacionales de gobierno». De todas formas, los Gobiernos y las autoridades públicas deben dar pruebas reales de una voluntad de apertura e incluir a los interlocutores sociales y demás organizaciones interesadas en el proceso, de forma que puedan contribuir de manera efectiva. No obstante, el Comité es consciente de que los interlocutores varían en función de los asuntos.

3.2.3. En todo caso, esta valoración positiva no es óbice para expresar preocupaciones e inquietudes.

3.2.3.1. En concreto, el Comité manifiesta el temor de que, durante el período transitorio previo al inicio en 2006 del nuevo mecanismo, los procesos actuales pierdan intensidad, e incluso se agoten o paralicen. Esta inquietud se refiere sobre todo al proceso de inclusión social, pero también al de las pensiones —dado que el objetivo perseguido al respecto incluye tanto pensiones adecuadas como un sistema de pensiones sostenible—, y al de la asistencia sanitaria, que no acaba de incorporarse totalmente a la vía del método abierto de coordinación, tal como el Comité ha destacado en su dictamen al respecto <sup>(1)</sup>.

3.2.3.2. En cuanto al nuevo proceso que debe establecerse a partir de 2006, el Comité manifiesta el temor de que la reagrupación de los distintos procesos en un único mecanismo global perjudique la especificidad de los ámbitos de la inclusión social, las pensiones y la asistencia sanitaria. En efecto, cada uno de ellos plantea retos específicos. Por ejemplo, el ámbito de la inclusión social no sólo presenta problemas de ingresos mínimos y de empleo, sino también problemas de vivienda, educación, salud, acceso a la justicia, etc. Asimismo, el ámbito de la atención sanitaria presenta retos específicos para las personas con enfermedades de larga duración, de edad avanzada o con discapacidad. Estos ámbitos también plantean retos a interlocutores específicos como los interlocutores sociales, así como a las ONG y otras organizaciones interesadas, por ejemplo, organismos de economía social, asociaciones de enfermos y de los que prestan la asistencia sanitaria, etc. El interés por preservar la especificidad se desarrolla a continuación.

(1) CESE 928/2003 de 17.7.2003.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El Comité insiste en que debe aclararse la definición de los objetivos comunes. La propuesta de la Comisión de sustituir los objetivos independientes existentes en el ámbito de la inclusión social, las pensiones, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración por un conjunto de objetivos comunes plantea interrogantes y genera confusión. Cabe preguntarse qué tienen en común dichos objetivos y si son comunes a los tres pilares. El Comité teme que objetivos que son comunes para los pilares de la inclusión social, las pensiones y la asistencia sanitaria sigan siendo inevitablemente muy generales, habida cuenta de la especificidad de los problemas planteados. A juicio del Comité, puede deducirse que estos objetivos deberán ser completados con objetivos específicos de cada ámbito o, de lo contrario, se producirá un debilitamiento del proceso. Se trata de una preocupación prioritaria para el Comité, por lo que insta a la Comisión a ofrecer garantías al respecto. Asimismo, el Comité insiste en que en los nuevos objetivos no sólo no se desaprovechen los logros realizados, especialmente en el proceso inclusión social, sino que se garantice la continuidad de la dinámica seguida. Por último, el Comité recuerda la importancia que concede al hecho de completar los objetivos europeos mediante objetivos fijados por los Estados miembros a nivel nacional.

4.2. El Comité comparte la opinión de la Comisión sobre la necesidad de un número limitado de asuntos transversales. Pero como el Comité considera necesario que los objetivos generales vayan acompañados de objetivos específicos, añadir un gran número de asuntos horizontales podría hacer más complejo el proceso en perjuicio de la simplificación y la racionalización.

4.2.1. El Comité apoya la inclusión del reto de la igualdad entre hombres y mujeres dentro de los asuntos horizontales, dado que se trata de un aspecto muy relevante. El Comité pide que se determinen de forma clara acciones concretas sobre la igualdad entre hombres y mujeres dentro de cada ámbito. Su puesta en práctica deberá explicarse en los informes nacionales anuales y ser objeto de seguimiento a nivel europeo.

4.2.2. Hacer que trabajar sea rentable y garantizar unos ingresos seguros forma parte de los cuatro objetivos importantes para la modernización y mejora de la protección social que la Comisión fija en la Comunicación de 1999 <sup>(1)</sup>. Por lo demás, el Comité destaca que, ya que este tema también se trata en las OGPE y las directrices para el empleo, es imprescindible coordinar las acciones sobre un asunto tan importante.

4.3. El Comité acepta que la elaboración de un único informe sobre la protección social por parte de los Estados miembros podría mejorar la sinergia entre las medidas adoptadas para cada pilar y evitar la duplicación. No obstante, el Comité también considera que existe el riesgo de un enfoque reductor en la consideración de los problemas específicos de cada asunto. En efecto, será difícil alcanzar en un informe de aplicación que cubre los tres asuntos el mismo grado de profundidad que ofrece la elaboración de informes independientes sobre cada uno. Por lo tanto, es esencial que dicho informe único garantice un buen seguimiento de los compromisos asumidos en los PNA/inclusión y en los informes estratégicos para las pensiones, de forma que se mantenga la dinámica instaurada.

4.4. El Comité apoya el ciclo de tres años para los informes nacionales programáticos, en el entendimiento de que los Estados miembros elaborarán informes anuales sobre los progresos realizados en la aplicación de los objetivos comunes. En efecto, son necesarios informes nacionales anuales para garantizar un seguimiento constante a nivel europeo de los avances logrados con vistas a la elaboración, con carácter anual, de un informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre la protección social, que constituye un instrumento clave del nuevo proceso.

4.5. Tal como se destaca en la Comunicación, el desafío especial para el nuevo proceso es que debería ser capaz de supervisar los progresos globales en todos los ámbitos de forma transparente y eficaz. La creación de un conjunto de indicadores también es esencial. El Comité comprende la preocupación de la Comisión de velar por que el número total de indicadores sea limitado, pero es importante que sean suficientemente válidos y específicos para poder evaluar la realización de los objetivos y orientaciones. El Comité recuerda que ya se ha pronunciado a este respecto <sup>(2)</sup> y que ha pedido que se le consulte sobre las nuevas propuestas en la materia.

4.5.1. El Comité señala con satisfacción que el nuevo proceso debería dar lugar a una mayor visibilidad de las estadísticas sociales comunitarias mediante la solicitud de datos más fiables, comparables y recientes.

#### 5. Conclusiones

El Comité toma nota de la inclusión en el proyecto de Constitución Europea del principio de coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros, pero también estima fundamental que dicho principio se vea reforzado por la voluntad política de dar un contenido efectivo a esta coordinación.

<sup>(1)</sup> «Comunicación de la Comisión — Una estrategia concertada para modernizar la protección social» (COM(1999) 347 final).

<sup>(2)</sup> DO C 221 de 17.9.2002.

El Comité considera muy positivo que la Comunicación tenga por objeto reforzar la dimensión social de la estrategia de Lisboa, incrementado el peso político del apartado de modernización y mejora de la protección social.

El Comité estima que debe velarse atentamente por que la reagrupación de los distintos procesos en un único mecanismo global no perjudique la especificidad de los ámbitos de la

inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria. Cada uno de estos ámbitos plantea retos concretos a interlocutores específicos y requiere objetivos precisos.

Es esencial que dicho informe único garantice un buen seguimiento de los compromisos asumidos en los PNA/inclusión y en los informes estratégicos para las pensiones, de forma que se mantenga la dinámica instaurada.

Bruselas, 30 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, de Madeira, de las islas Canarias y de los departamentos franceses de Guyana y de la Reunión debido al carácter ultraperiférico de estas regiones»**

(COM(2003) 516 final — 2003/0202 (CNS))

(2004/C 32/13)

El 11 de septiembre de 2003, 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.

El 23 de septiembre de 2003, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Sarró Iparraquirre y ha aprobado por 76 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Las regiones ultraperiféricas de la Comunidad (regiones autónomas portuguesas de Azores y Madeira, Comunidad Autónoma de las Islas Canarias y departamentos franceses de ultramar de Guadalupe, Guyana, Martinica y Reunión) sufren unos retrasos de carácter socioeconómico que justifican la intervención de las instituciones comunitarias para promover su desarrollo económico y social y su inserción armoniosa en la dinámica del mercado interior.

1.2. En este contexto, el Consejo ha instituido programas de opciones específicas para paliar el alejamiento y la insularidad de estas regiones ultraperiféricas.

1.3. El sector de la pesca en las regiones ultraperiféricas de la Comunidad experimenta dificultades agravadas por el coste del transporte de los productos pesqueros a los mercados como consecuencia de su lejanía y aislamiento.

1.4. El apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE reconoce la necesidad de adoptar medidas específicas en favor del sector de la pesca de estas regiones ultraperiféricas, al que menciona de una forma expresa.

1.5. La Comunidad, contemplando esta situación, instituyó en 1992 un régimen de apoyo a la comercialización de determinados productos de la pesca a favor de los productores

pesqueros de estas regiones. Este régimen fue prorrogado en 1994, 1995, 1998 y 2002 <sup>(1)</sup>, permitiendo dar una salida comercial al exterior a las principales especies pesqueras.

1.6. La última de estas prórrogas, el Reglamento (CE) n° 579/2002 del Consejo de 25 de marzo de 2002 <sup>(2)</sup>, fija la aplicabilidad del mismo hasta el 31 de diciembre de 2002.

1.7. La presente Propuesta de Reglamento <sup>(3)</sup> dispone que este régimen de compensación de costes adicionales siga en vigor a partir de 2003 para la transformación y comercialización de determinados productos del sector pesquero de estas regiones ultraperiféricas.

## 2. Observaciones

2.1. El CESE considera necesaria la continuidad de este régimen de compensación para mantener la competitividad de algunos productos del sector pesquero con relación a otras regiones de la Comunidad.

2.2. La Propuesta de Reglamento contempla también el apoyo, dentro del ámbito de la transformación y comercialización, a los productos pesqueros procedentes de la pesca artesanal y costera. El CESE, al tiempo que reconoce la inclusión en la Propuesta de Reglamento de la pesca artesanal y costera, alienta a la Comisión a continuar con el apoyo a este tipo de pesca que, en estas zonas ultraperiféricas, tiene una gran importancia desde el punto de vista social y económico.

<sup>(1)</sup> DO L 162 de 30.6.1994, p. 8; DO L 236 de 5.10.1995, p. 2; DO L 208 de 24.7.1998, p. 1 y DO L 89 de 5.4.2002, p. 1.

<sup>(2)</sup> DO L 89 de 5.4.2002, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2003) 516 final — 2003/0202 (CNS).

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

2.3. El CESE considera importante para el futuro de esta Propuesta de Reglamento el que se contemple la posibilidad de poder modular los importes y las cantidades que se establecen en la Propuesta de Reglamento para las diferentes especies. No obstante, el CESE estima que el procedimiento previsto en el artículo 8 para la modulación de los importes y las cantidades es excesivamente complejo, por lo que la Comisión debería articular un procedimiento más sencillo que permita adoptar decisiones prácticas de una forma más rápida.

2.4. El CESE muestra su conformidad con el planteamiento de la Propuesta de Reglamento de que las medidas económicas sean financiadas por la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), y con que la Comisión presente un informe sobre la aplicación de las medidas establecidas proponiendo las medidas oportunas cada cuatro años, a partir del 1° de enero de 2007.

## 3. Conclusiones

3.1. El CESE considera necesaria y urgente la publicación de este Reglamento.

3.2. El CESE entiende que el Reglamento tiene carácter permanente y que, en caso necesario, deberán revisarse las medidas para que permanentemente se mantenga el objetivo de compensar los costes adicionales que supone la comercialización de determinados productos pesqueros para las regiones ultraperiféricas de la Comunidad.

3.3. El CESE estima que el proceso de revisión de la modulación de los importes y las cantidades previsto en el Artículo 8 debe ser más sencillo, práctico y flexible.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2561/2001 por el que se fomenta la reconversión de los buques y los pescadores dependientes hasta 1999 del Acuerdo de pesca con Marruecos»**

(COM(2003) 437 final — 2003/0157 (CNS))

(2004/C 32/14)

El 4 de agosto de 2003, de conformidad con los artículos 36 y 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 23 de septiembre de 2003 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Chagas y ha aprobado por 66 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Con la adopción del Reglamento del Consejo (CE) nº 2561/2001 por el que se fomenta la reconversión de los buques y pescadores dependientes hasta 1999 del Acuerdo de pesca con Marruecos, el Consejo introdujo una serie de derogaciones a determinadas disposiciones del Reglamento (CE) nº 2792/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca y aprobó, asimismo, una dotación complementaria para medidas estructurales y socioeconómicas.

1.2. Tales decisiones se justificaron como medidas extraordinarias para favorecer la realización de los planes de reconversión de las flotas comunitarias afectadas por la no renovación del Acuerdo de pesca con Marruecos y para asignar los fondos necesarios para la jubilación anticipada o la reconversión de los pescadores en otros sectores económicos en el contexto de planes sociales individuales o colectivos.

1.3. Cabe señalar que, como ya sugirieran las organizaciones representativas de los pescadores, el importe de las ayudas incluía una dotación presupuestaria para medidas socioeconómicas del 32 % del importe total como mínimo.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. Con esta propuesta la Comisión pretende introducir una serie de modificaciones que reflejen el carácter excepcional de esta situación, a fin de llegar al mayor número posible de pescadores y dispensarles un trato equitativo, suprimiendo las disposiciones por las que las primas globales individuales sólo pueden concederse a los pescadores que estuvieran embarcados en un buque cuyas actividades pesqueras hayan cesado definitivamente.

2.2. Por otro lado, se ha ampliado en doce meses el plazo de admisibilidad de los gastos y de presentación de la solicitud de pago del saldo, así como la fecha de referencia para contabilizar el período de paro, fijada en el 1 de enero de 2002.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya las modificaciones propuestas por la Comisión, que pretenden dar respuesta a los problemas que plantea la aplicación del Reglamento excepcional adoptado en 2001 e incluir al mayor número posible de trabajadores afectados por la falta de acuerdo en las negociaciones para la renovación del Acuerdo con el Reino de Marruecos.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre:**

- la «Comunicación de la Comisión — Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia», y
- la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las unidades de carga intermodales»

(COM(2003) 155 final — 2003/0056 (COD))

(2004/C 32/15)

El 29 de abril de 2003, de conformidad con el apartado 1 del artículo 71 y el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 7 de abril de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación 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 10 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Chagas).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 83 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

**1. Introducción**

1.1. El desarrollo del mercado único europeo propuesto en la Comunicación de 1985 significó un cambio estructural en la manera de ejercer la actividad económica. Una de las consecuencias de la libre circulación de personas, bienes, capital y servicios —cuyo inicio se fijó el 1 de enero de 1993— fue el inmediato aumento de los servicios de transporte. Dada la incidencia sobre el medio ambiente que probablemente provocaría tal movilidad, la Comisión Europea elaboró un estudio sobre las repercusiones del transporte en el medio ambiente y presentó sus resultados el mismo día en que se firmó el Tratado de Maastricht <sup>(1)</sup>. Este documento presentaba una exhaustiva valoración del impacto del transporte en el medio ambiente y proponía la estrategia para una respuesta comunitaria. El objetivo era entablar un debate público sobre los asuntos relativos al transporte y al medio ambiente <sup>(2)</sup> en el que participasen las instituciones comunitarias y las partes interesadas. Al mismo tiempo, ofrecía una respuesta a cómo integrar la vertiente medioambiental en la política de transportes y proponía concienciar acerca de su importancia, dado el

objetivo del Tratado de Maastricht de lograr un desarrollo sostenible para Europa. El transporte nunca es independiente del medio ambiente: sus efectos dependen del tipo de transporte de que se trate <sup>(2)</sup>.

1.2. A la vista de las conclusiones, se consideró que los principios de desarrollo y crecimiento económico sostenible eran cuestiones centrales en la política europea, puesto que una economía global sólida sólo puede ser sostenible si integra los problemas y los beneficios económicos, sociales y medioambientales en su desarrollo <sup>(3)</sup>/<sup>(4)</sup>. Para alcanzar estos objetivos, la Comisión presentó en 1992 el Libro Blanco relativo al curso futuro de la política común de transportes <sup>(5)</sup>. Este documento plantea dos cuestiones de importancia. En primer lugar, el transporte se interpreta como elemento sin el cual es imposible completar el mercado interior, ni siquiera eliminando las barreras normativas artificiales, lo cual presupone la promoción de la competencia leal en el sector del transporte. En segundo lugar, el documento consideraba que en el transporte debe adoptarse un enfoque global, no basado en las características particulares de cada modo de transporte,

(1) Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente: una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente; COM(92) 46 final de 20.2.1992.

(2) Comunicación de la Comisión — El curso futuro de la política común de transportes — Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible; COM(92) 494 final de 2.12.1992.

(3) Walley, N. y Whitehead, B. (1994) — It's not easy being green, Harvard Business Review, Boston, Estados Unidos, volumen 72, número 3, pp. 46-52.

(4) Clark, R.A. (1994) — The challenge of going green, Harvard Business Review, Boston, Estados Unidos, volumen 72, número 4, pp. 37-50.

(5) COM(92) 494 final de 2.12.1992.

que impulse a abandonar el transporte de mercancías por carretera en favor del transporte marítimo. Este planteamiento se ajustaba a los objetivos del Tratado de Maastricht de promover un desarrollo sostenible, tal como se establece en su artículo 2, y constituía una respuesta al Libro Verde presentado en febrero de 1992.

1.3. El transporte marítimo de corta distancia pasó a convertirse en el punto central de la política de transportes como un instrumento válido para lograr una movilidad sostenible, tras lo cual la Comisión Europea ha presentado una serie de Comunicaciones al respecto. Las más importantes se publicaron en 1995<sup>(1)</sup>, 1997<sup>(2)</sup> y 1999<sup>(3)</sup>. La Comunicación de 1995 ofrece un enfoque global del transporte marítimo de corta distancia. Además de presentar sus ventajas, se ocupa de los retos que deberá superar esta modalidad de transporte marítimo si quiere resolver sus carencias actuales. La Comisión ha abordado tres aspectos: mejorar la calidad y la eficacia del transporte marítimo de corta distancia, mejorar la eficacia y las infraestructuras portuarias y, por último, prepararlo para la Europa ampliada del 1 de mayo de 2004. El documento de 1997, que se presentó como documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, respondía a la Resolución del Consejo sobre el transporte marítimo de corta distancia, de 11 de marzo de 1996, en la que se pedía que se elaborasen informes intermedios cada dos años. En él, la Comisión presentaba una serie de medidas aplicadas y previstas. Por último, en la Comunicación de 1999 se examinaba el potencial del transporte marítimo de corta distancia en la perspectiva de un marco sostenible y seguro para la movilidad, de su imagen y de los obstáculos a su desarrollo, y como un componente más del proceso de integración en las cadenas logísticas de transporte europeas. Por otra parte, recomendaba que se prosiguieran las acciones. También en este caso se subrayan las tres razones principales para fomentar el transporte marítimo de corta distancia: (1) promover la sostenibilidad general del transporte para reforzar la cohesión de la Comunidad, (2) facilitar las conexiones entre los Estados miembros y las regiones de Europa y revitalizar las regiones periféricas, y (3) incrementar la eficacia del transporte para responder a las exigencias actuales y futuras que impone el crecimiento económico.

(1) «Comunicación de la Comisión — El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa»: Perspectivas y desafíos, COM(95) 317 final de 5.7.1995.

(2) Informe intermedio de los Servicios de la Comisión tras una Resolución del Consejo sobre el transporte marítimo de corta distancia, 11.3.1996, SEC(97) 877 de 6.5.1997.

(3) Comunicación de la Comisión — El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa: Una alternativa dinámica en una cadena de transporte sostenible. Segundo informe bienal de aplicación, COM(1999) 317 final de 29.6.1999.

1.4. Asimismo, existe en el sitio web de la Comisión una página dedicada al transporte marítimo de corta distancia<sup>(4)</sup> en la que se exponen experiencias que se han saldado con éxito en este ámbito<sup>(5)</sup>. En 1992<sup>(6)</sup>, 1994<sup>(7)</sup> y 1996<sup>(8)</sup>, la Comisión apoyó la celebración de tres mesas redondas que reunieron a representantes del sector y de la Universidad para debatir sobre cuestiones del transporte marítimo de corta distancia. De forma paralela y en línea con las conclusiones del informe del APAS sobre el transporte marítimo de corta distancia y el de EURET sobre la logística marítima, la Comisión ha apoyado numerosos proyectos de investigación dentro del cuarto y el quinto programas marco de investigación. La información sobre esta investigación puede consultarse en una página Web que ha creado la Comisión<sup>(9)</sup>. El rendimiento de estos proyectos es enormemente satisfactorio y su aplicación puede reportar ventajas al transporte marítimo de corta distancia. En estos momentos se evalúa el Sexto Programa marco. Se ha registrado un gran avance gracias a la cooperación eficaz entre las personas de contacto designadas por los gobiernos para el transporte marítimo de corta distancia, los centros de fomento y el Foro de las Industrias Marítimas (FIM), apoyado todo ello por una fuerte inversión y una gran actividad de ventas por parte de la industria del transporte marítimo. Según un estudio de Eurostat de 2002, la cuota de mercado del transporte marítimo de corta distancia ha venido aumentando desde un 34 % en 1970 hasta cerca de un 41 % en 2000. Este crecimiento fue menos destacado entre los años 1990 y 2000, cuando se estabilizó dicha cuota de mercado. A pesar de ello, los índices de crecimiento anual que presentan durante este mismo período el transporte por carretera y el transporte marítimo de corta distancia son muy similares, del 3,4 % y el 3,3 % respectivamente. Durante ese período, el transporte por ferrocarril perdió cuota de mercado, mientras que el transporte por vías navegables mantuvo sus posiciones, registrando recientemente un ligero aumento.

1.5. Para fomentar el transporte marítimo de corta distancia, la Comisión ha ampliado a este modo de transporte el Programa de Acciones Piloto en materia de Transporte Combinado (PACT), decisión que se ha interpretado como un paso adelante para introducir el transporte marítimo de corta distancia en los servicios de transporte intermodal. El PACT finalizó el 31 de diciembre de 2001, pero ha sido sustituido por el programa Marco Polo. Este programa, de ámbito más

(4) [http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index\\_sss.html](http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index_sss.html), consultada el 1 de julio de 2003.

(5) [http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss\\_successstories\\_files/sss\\_successstories-1.htm](http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss_successstories_files/sss_successstories-1.htm), consultada el 1 de julio de 2003.

(6) Actas de la 1ª Conferencia y mesa redonda de investigación europea sobre el transporte marítimo de corta distancia, 26 y 27 de noviembre de 1992. Technical University Delft, Londres, Lloyds of London Press, 1993.

(7) Documentación de la 2ª Conferencia y mesa redonda de investigación europea sobre el transporte marítimo de corta distancia — Estrategias para lograr la cohesión en Europa mediante el transporte marítimo de corta distancia, 2 y 3 de junio, Atenas/Vouliagmeni. Delft, Delft University Press, 1994.

(8) Documentación de la 3ª Conferencia y mesa redonda de investigación europea sobre el transporte marítimo de corta distancia, 20 y 21 de junio de 1996, Bergen, Noruega. Delft, Delft University Press, 1996.

(9) [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/en/pfs\\_5\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/pfs_5_en.html), consultada el 1 de julio de 2003.

amplio, pretende fomentar proyectos de transferencia modal en todos los segmentos del mercado de transporte de mercancías, sobre la base de que sólo podrán recibir ayudas las transferencias modales de transporte viario a transporte marítimo de corta distancia, fluvial y ferroviario.

1.6. Pese a toda esta ayuda, las recientes estadísticas de Eurostat demuestran que la demanda de transporte por carretera ha aumentado y seguirá haciéndolo si no se toman medidas que frenen este crecimiento.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. A la vista de los desiguales resultados de la política común de transportes, de la congestión a consecuencia del desequilibrio entre los modos de transporte, del esperado crecimiento del transporte en la Unión Europea ampliada y de la necesidad de un transporte para el desarrollo sostenible tal como se propuso en la reunión del Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, en la que se garantizó a los ciudadanos europeos estabilidad económica, seguridad social y un medio ambiente limpio y sostenible, de forma que se estipulaba la evaluación de importantes ámbitos políticos por sus efectos económicos, sociales y ecológicos<sup>(1)</sup>, el Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad<sup>(2)</sup> establece una serie de ambiciosos objetivos para garantizar un transporte competitivo y sostenible en 2010.

2.2. En esta Comunicación la Comisión Europea se ocupaba del asunto de la intermodalidad y recalca la necesidad de aprovechar una capacidad escasamente utilizada, como son el transporte marítimo de corta distancia y el ferrocarril, para evitar los numerosos cuellos de botella que aún afectan al transporte y, en consecuencia, al medio ambiente. Dadas las características de ambos modos de transporte y del transporte marítimo de corta distancia en particular, resulta obvio que éste debe contribuir a alcanzar los objetivos de la política de la Unión Europea en general, y de la política común de transportes en particular. La importancia de este asunto es tal que, más recientemente, la reunión informal de Ministros de Transporte de la Unión Europea, celebrada en Gijón en junio de 2002, confirmó una vez más su papel afirmando que «El transporte marítimo de corta distancia es una importante opción para aliviar el crecimiento del tráfico por carretera en aquellas situaciones en las que el mercado del transporte se ajusta a sus específicas características económicas y operativas, pudiendo contribuir a la reducción de la congestión, los accidentes, el ruido y la contaminación del aire. El transporte marítimo de corta distancia en Europa tiene que ser intermodal y, en consecuencia, se debe basar en la complementariedad entre el

modo de transporte marítimo y los modos de transporte terrestres. Por tanto, su desarrollo implica favorecer la integración de los distintos modos de transporte a través de la interconexión e interoperabilidad de las redes de transporte marítima y terrestre (que incluye el transporte por carretera, por ferrocarril y por vías navegables interiores)». Asimismo, el importante papel que desempeña el transporte marítimo de corta distancia volvió a ponerse recientemente de manifiesto en la reunión informal que mantuvieron en julio de 2003 los ministros de transporte de la UE en la ciudad italiana de Nápoles.

2.3. En respuesta a la invitación que los Ministros de Transporte de la Unión Europea dirigieron a la Comisión y a los Estados Miembros con vistas a desarrollar un Plan de acción para aspectos clave que fomentaran el transporte marítimo de corta distancia, incluida su plena integración en cadenas de transporte intermodal en condiciones de eficacia y rentabilidad, y que se espera que sea evaluada por el Consejo en el segundo semestre de 2004, la Comisión presentó el 7 de abril de 2003 una Comunicación sobre un Programa de acción para el fomento del transporte marítimo de corta distancia y una Propuesta de Directiva relativa a las unidades de carga intermodales<sup>(3)</sup>.

### 2.4. *Un programa para el fomento del transporte marítimo de corta distancia*

2.4.1. El objetivo de este programa es enfocar sistemáticamente lo que se ha hecho de forma no sistemática. En este contexto, la Comisión Europea propone el camino que debe seguirse. La Comunicación sometida a examen incluye catorce acciones divididas en medidas para las que se establecen los responsables y el calendario de ejecución. Las catorce acciones abarcan las siguientes cuestiones legislativas, técnicas y operativas que se abordarán a partir de 2003:

#### A. Acciones legislativas

1. Aplicación de la Directiva sobre las formalidades de información para los buques que lleguen a los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y salgan de éstos (FAL-OMI)
2. Aplicación del programa Marco Polo
3. Normalización y armonización de las unidades de carga intermodales
4. Autopistas del mar
5. Mejora de los resultados medioambientales del transporte marítimo de corta distancia

(1) [http://eu2001.se/eu2001/news/news\\_read.asp?iInformationID=16063](http://eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?iInformationID=16063), consultada el 2 de julio de 2003.

(2) COM(2001) 370 final de 12.9.2001.

(3) COM(2003) 155 final de 7.4.2003.

**B. Acciones técnicas**

1. Guía de los regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia
2. Determinación y eliminación de los obstáculos a la mejora del transporte marítimo de corta distancia
3. Aproximación de las prácticas nacionales e informatización de los regímenes aduaneros comunitarios
4. Investigación y desarrollo tecnológico

información que figura en la placa de aprobación del CSC y por las que se modifican también algunas de las pruebas de carga y procedimientos de ensayo que exigía el Convenio.

- Reducir hasta un 50 % del tiempo que se invierte en los puntos de transbordo, lo que se traduce en un ahorro del 20 % de los costes directos de transferencia.
- Conseguir una solución intermedia entre los contenedores marítimos y las cajas móviles.

**C. Acciones operativas**

1. Ventanillas administrativas únicas
2. Preservar el papel esencial de las personas de contacto del transporte marítimo de corta distancia
3. Garantizar el buen funcionamiento y la asistencia a los centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia
4. Fomentar la imagen del transporte marítimo de corta distancia como alternativa de transporte satisfactoria
5. Recopilación de datos estadísticos

2.5.2. Los objetivos de la propuesta son:

2.5.2.1. Armonización de las características de interoperabilidad de las unidades de carga intermodales

- Normalizar la manutención de las unidades de carga intermodales (UCI), facilitar su almacenamiento y conseguir una sujeción más eficaz en los vehículos de transporte. En otras palabras, para garantizar la eficacia de las operaciones de transbordo, es necesario uniformar los dispositivos de manutención y sujeción de las UCI.
- Elaborar normas armonizadas por clases y categorías de UCI.

2.5.2.2. Creación de una unidad europea de carga intermodal (UECI)

- Europa necesita una unidad de carga intermodal óptima, la UECI, que combine las ventajas de los contenedores (resistencia y posibilidad de apilamiento) y de las cajas móviles (en especial su mayor capacidad). La creación de esta unidad de carga puede interpretarse también como parte del plan para sustituir los contenedores de 45 pulgadas, que estarán permitidos en Europa hasta finales de 2006. Esta UECI podría utilizarse en cuatro modos de transporte (ferrocarril, carretera, transporte marítimo y vías navegables) y apilarse hasta cuatro unidades, al tiempo que se simplificaría su transbordo entre estos modos.

- El uso de la UECI no será obligatorio.

- La UECI será conforme a la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional<sup>(2)</sup>.

2.5. *Propuesta de Directiva relativa a las unidades de carga intermodales*

2.5.1. La segunda parte de esta Comunicación corresponde a la propuesta de Directiva, que se anunció en el Libro Blanco de 2001. Al proponer para los problemas de transporte una solución sostenible que pueda reducir la congestión, especialmente la viaria, la Directiva pretende que la intermodalidad resulte más atractiva para los usuarios del transporte. La propuesta, que se centra en los diversos modos de transporte y no sólo en el transporte marítimo de corta distancia, se ocupa de la cuestión de los contenedores y de las cajas móviles. Son tres las razones en las que se apoya la propuesta:

- A excepción de Irlanda, todos los Estados miembros han firmado el Convenio internacional de 1972 sobre la seguridad de los contenedores (CSC); he aquí una consecuencia de la Recomendación formulada por el Consejo en 1979<sup>(1)</sup>. Por otra parte, sólo los Países Bajos firmaron las enmiendas de 1993 al Convenio, referidas a la

<sup>(1)</sup> Recomendación del Consejo de 15 de mayo de 1979 sobre la ratificación del Convenio Internacional sobre la seguridad de los contenedores (CSC), DO L 125 de 22.5.1979, p. 18.

<sup>(2)</sup> DO L 235 de 17.9.1996.

### 2.5.2.3. Seguridad técnica y física de las unidades de carga intermodales

- Garantizar la seguridad del transporte.
- Las nuevas UCI deberán estar provistas de dispositivos de alarma, como precintos electrónicos, para evitar posibles intrusiones.
- La Directiva incluye disposiciones sobre inspecciones periódicas de mantenimiento acordes con las disposiciones recogidas en el Convenio de 1972 de las Naciones Unidas y la Organización Marítima Internacional (OMI), sobre la seguridad de los contenedores (CSC). Los objetivos de este Convenio son mantener un nivel de seguridad elevado para la vida humana en el transporte y la manutención de contenedores y facilitar el transporte internacional de contenedores estableciendo normas internacionales de seguridad uniformes y aplicables por igual a todos los modos de transporte de superficie. El Convenio tiene dos anexos: el anexo I incluye las normas para el ensayo, la inspección, la aprobación y el mantenimiento de los contenedores, y el anexo II se refiere a los requisitos y pruebas de seguridad estructural, incluidos los detalles para los procedimientos de ensayo.

### 2.5.2.4. Procedimientos de evaluación de la conformidad de las UCI e inspecciones periódicas

- Cumplir todos los requisitos pertinentes que se establecen en la Decisión 93/465/CEE del Consejo, de 22 de julio de 1993, relativa a los módulos correspondientes a las diversas fases de los procedimientos de evaluación de la conformidad y a las disposiciones referentes al sistema de colocación y utilización del marcado «CE» de conformidad, que van a utilizarse en las Directivas de armonización<sup>(1)</sup>.
- Desarrollar procedimientos de evaluación e inspección conformes a las disposiciones del CSC.

## 3. Observaciones generales

3.1. La elaboración de un programa de acción para fomentar el transporte marítimo de corta distancia es una iniciativa positiva. Este mercado debe tener más transparencia y relieve para compensar su falta de relevancia durante muchos años. Rara vez se pregunta la gente cómo han llegado las mercancías hasta las estanterías de los supermercados y las tiendas, y qué alternativas existen al transporte unimodal, especialmente el viario. Las actuales tendencias en materia de logística y

prácticas comerciales en Europa han obligado a hacer un uso generalizado del transporte por carretera —con sus características particulares<sup>(2)</sup>— a pesar de las ventajas y el potencial que ofrece el transporte marítimo de corta distancia, tal como queda reflejado en la literatura. De hecho, únicamente llegan noticias del sector del transporte marítimo cuando se producen accidentes, especialmente si provocan contaminación. Estos accidentes no ofrecen una buena imagen para el sector en conjunto, para el transporte marítimo de corta distancia en particular ni para el papel que éste desempeña en el comercio internacional y regional. Es natural que la tarea de transformar esta imagen recaiga en las personas de contacto de cada país y en los centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia: ellos serán los responsables de cambiar esa imagen.

3.2. El plan de promoción que ahora se propone aborda cuestiones importantes que desde hace algún tiempo provocan cuellos de botella en la circulación de mercancías dentro de Europa por vía marítima o fluvial y que deberán resolverse en el plazo más corto posible si se pretende hacer del transporte marítimo de corta distancia el principal modo de transporte para la circulación de mercancías. La existencia de estos cuellos de botella explica también que entre 1991 y 2000 se haya estabilizado la demanda de transporte marítimo de corta distancia, tal como demuestran las estadísticas de Eurostat de 2002. A pesar de todo ello, se ha llevado a cabo un gran trabajo para aliviar los cuellos de botella aunque se debería lograr aún mayores resultados. Con esta finalidad, tanto la Comisión como las personas de contacto en cada país, los centros de fomento y la industria (el FIM) se han puesto manos a la obra.

### 3.3. El programa de acción propuesto para el fomento del transporte marítimo de corta distancia

3.3.1. Aplicación de la Directiva sobre las formalidades de información para los buques que lleguen a los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y salgan de éstos (FAL-OMI)

3.3.1.1. Los trámites de la OMI para los buques no son nuevos y deberían haberse aplicado hace tiempo. El Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional (Convenio FAL), aprobado el 9 de abril de 1965, entró en vigor el 5 de marzo de 1967. Consta de dos partes: los formularios FAL y los

(1) DO L 220 de 30.8.1993.

(2) Las características inherentes al transporte por carretera son la fiabilidad, la regularidad y la frecuencia de su servicio; además, permite hacer pequeños envíos y aplicar estrategias de gestión basadas en el tiempo, como las entregas a tiempo.

certificados FAL. Los formularios FAL son una lista de documentos que las autoridades públicas pueden exigir a los buques, con recomendaciones sobre la información máxima y el número de ejemplares que se solicitarán <sup>(1)</sup>.

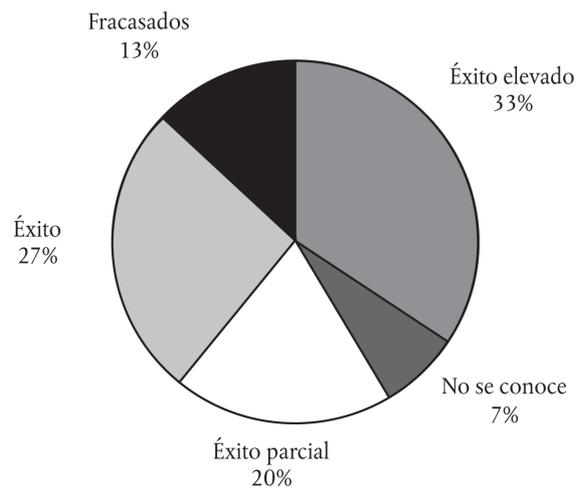
3.3.1.2. El problema que plantea su falta de aplicación se debe, en parte, a las autoridades portuarias y aduaneras. Éstas no aplican coherentemente la reglamentación comunitaria vigente y, de esta manera, imponen a los buques requisitos distintos. Además, las navieras prefieren utilizar sus propios formatos en lugar de los de la OMI. Esta circunstancia les permite hacer uso del logotipo de la empresa en sus propios documentos. A la luz de esto y de lo expuesto en el punto 3.3.1.1, se debe reconocer lo estricto del plazo establecido para la aplicación de la Directiva, el 9 de septiembre de 2003. Junto a estas consideraciones cabría plantearse también el empleo de medios electrónicos para cumplimentar las formalidades de los buques, incluso en alta mar. La mayor parte de las mercancías que se pierden se debe a que el flujo de información no se corresponde con el tiempo real. Todas las formalidades portuarias deberían haberse gestionado ya en el momento en que el buque llega a puerto para evitar cualquier retraso en la cadena internacional de abastecimiento. Agilizar los procesos de interconexión y portuarios es el siguiente paso para mejorar su rendimiento y, por lo tanto, la posición del transporte marítimo de corta distancia respecto a otros modos de transporte.

### 3.3.2. Aplicación del programa Marco Polo

3.3.2.1. El programa Marco Polo es una buena iniciativa de apoyo para la creación de unos servicios de transporte marítimo de corta distancia integrados en las cadenas de abastecimiento logístico multimodal. El reducido número de proyectos del PACT que incluían una fase marítima y su grado de éxito son un buen indicador de los resultados que cabe esperar de los proyectos Marco Polo (véase la figura 1). No obstante, debe tenerse en cuenta que el grado de éxito del

programa Marco Polo dependerá de la voluntad de quienes realizan transporte marítimo de corta distancia de participar en este programa y aprovechar lo que ofrece. A la vista de esto, se precisa un cambio de actitud de los operadores de transporte marítimo de corta distancia respecto a la investigación. Salvo en contadas excepciones, el transporte marítimo de corta distancia se muestra reacio a participar en estos proyectos, pues teme facilitar información y que pudiera llevarles a perder cuota de mercado en favor de sus competidores. Además, se teme que las subvenciones, especialmente las destinadas a la puesta en marcha de los servicios, falseen la competencia en detrimento de los ya existentes. Por consiguiente, este proyecto deberá llevarse a la práctica garantizando una plena transparencia sobre la base de criterios objetivos.

Figura 1: Grado de éxito de proyectos del PACT con una fase marítima



### 3.3.3. Normalización y armonización de las unidades de carga intermodales

3.3.3.1. La falta de normalización complica y retrasa las operaciones de mantenimiento, lo que se traduce en un incremento de los costes de fricción de la intermodalidad. Por otra parte, todo ello dificulta las inversiones en unidades de carga intermodales. Las cajas móviles están limitadas al transporte terrestre y a viajes cortos en transbordadores de carga horizontal, mientras que los contenedores se usan principalmente en los modos marítimo y fluvial. La acción propuesta pretende normalizar y armonizar las unidades de carga intermodales de forma que su paso de un modo de transporte a otro se realice de la manera más efectiva y eficaz, ya que se debe limitar al mínimo imprescindible el tiempo necesario para su mantenimiento en puerto o en terminales de vías navegables. Por tanto, un sistema normalizado y armonizado no puede sino aportar valor al sector intermodal y a una movilidad europea sostenible. Este punto se trata con más detalle en el punto 3.4.

<sup>(1)</sup> Estos documentos son: declaración general OMI, declaración de carga, declaración de provisiones del buque, declaración de efectos de la tripulación, lista de la tripulación, lista de pasajeros y mercancías peligrosas. Se exigen otros dos documentos en aplicación del Convenio Postal Universal y el Reglamento Sanitario Internacional. La lista de certificados que deben llevar a bordo los buques depende del tipo de embarcación y son los siguientes: certificado internacional de arqueo, certificado internacional de francobordo, normas de estabilidad intacta, normas de control de daños, documento relativo a la dotación mínima de seguridad, certificados de capitanes, oficiales o marineros, certificado internacional de prevención contra la contaminación por hidrocarburos, libro registro de hidrocarburos, plan de emergencia a bordo en caso de contaminación por hidrocarburos; plan de gestión de basuras, libro registro de basuras, manual de sujeción de la carga, certificado de gestión de la seguridad y documento de conformidad (código internacional de gestión de la seguridad (IGS)).

### 3.3.4. Autopistas del mar

3.3.4.1. Las autopistas del mar son rutas aptas para el transporte marítimo de corta distancia, seleccionadas por una serie de criterios, como la navegación segura, una menor distancia entre puertos, la integración en las redes transeuropeas y la promoción de la intermodalidad. El objetivo de estas autopistas del mar estriba en acabar con los cuellos de botella en Europa, incluidas las limitaciones geográficas y urbanas que impiden una circulación de mercancías sin interrupciones. Además, deben cumplir los requisitos de las navieras respecto a su estrategia logística y han de utilizarse para fomentar otras modalidades de transporte marítimo diferentes al transporte marítimo de línea regular como, por ejemplo, el transporte de cargas a granel (secas y líquidas). Las navieras no conceden importancia a cómo pasa la mercancía por los puertos. Operan únicamente en función del tiempo y, a tal efecto, deben asegurarse de que la mercancía esté disponible cuando la necesiten. Tanto las autopistas del mar como las rutas que se elijan para promover este concepto deberán estar libres de cuellos de botellas, lo cual implica la aplicación de algunas de las medidas adoptadas en la Comunicación COM(2003) 155 final antes de que las autopistas del mar se conviertan en una realidad.

### 3.3.5. Mejora de los resultados medioambientales del transporte marítimo de corta distancia

3.3.5.1. El transporte marítimo es un modo de transporte menos perjudicial para el medio ambiente que otras alternativas<sup>(1)</sup>. Aunque es comprensible la necesidad de reducir la contaminación medioambiental para cumplir el protocolo de Kioto, el sector del transporte soportará una carga adicional. Si se examina la estructura de costes de un buque puede constatar que algunos recursos se utilizan únicamente para cumplir la normativa medioambiental internacional relativa a emisiones marítimas, con arreglo a las exigencias de SOLAS/MARPOL. El propio sector lleva a cabo actividades de investigación y desarrollo que ya contribuyen a reducir la contaminación. Éste es el caso, por ejemplo, del sistema EcoSilencer, desarrollado por la empresa canadiense Marine Engineer<sup>(2)</sup>. En consecuencia y pese a que se trate de una acción para promocionar el transporte marítimo de corta distancia, no se considera esencial. El problema no lo plantea el transporte marítimo, sino el transporte por carretera, que aún está muy lejos de cumplir la legislación. El transporte aéreo también es un importante foco de contaminación. La atención debe centrarse en otros modos de transporte y plantearse si respetan el mismo principio de «quien contamina paga».

### 3.3.6. Guía de los regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia

3.3.6.1. Las cuestiones aduaneras son cruciales para el transporte marítimo de corta distancia. La Comisión se ocupó de estos asuntos en 2002<sup>(3)</sup>: estableció la normativa aduanera de la UE en relación con el transporte marítimo de corta distancia para facilitar su utilización. En este documento la Comisión utiliza el concepto propuesto en 1998 de «servicio marítimo regular», equivalente al transporte por carretera, según el cual los buques que sólo navegan entre puertos europeos no tienen que demostrar que las mercancías que transportan corresponden a un «servicio marítimo regular autorizado». En respuesta al documento de la Comisión sobre los procedimientos aduaneros en el ámbito del transporte marítimo de corta distancia, las industrias marítimas hicieron suya la prioridad de promover el uso del procedimiento simplificado basándose en la figura del «servicio marítimo regular autorizado». Sin embargo, con esto no es suficiente, porque el problema subyacente tiene que ver con el ritmo de aplicación y porque cabe también la posibilidad de que algunos países concedan una mayor importancia que otros a su política marítima nacional. Del mismo modo, el plazo establecido para la aplicación de la Directiva debe considerarse estricto. Si no se resuelve, el transporte marítimo de corta distancia no podrá operar ni alcanzar los resultados que espera la Comisión Europea.

### 3.3.7. Determinación y eliminación de los obstáculos a la mejora del transporte marítimo de corta distancia

3.3.7.1. Este problema ha suscitado un gran debate en las distintas comunicaciones europeas sobre el transporte marítimo de corta distancia, en los medios de comunicación y en algunos trabajos académicos que están realizándose. Uno de los más recientes, elaborado por Paixão y Marlow (2002), revisaba los puntos fuertes y débiles del transporte marítimo de corta distancia con el objetivo de condensar todos los elementos en un solo documento, una reseña bibliográfica<sup>(4)</sup>. Como tal, es necesario abordar a fondo la problemática de los cuellos de botella allí donde existan. Sin embargo, si se pretende determinar y eliminar futuros cuellos de botella nuevos, habrá que recurrir a los corredores de transporte y, en ese sentido, el programa Marco Polo contribuirá significativamente a su desaparición. Esta medida puede considerarse parte

(1) Unión Internacional de Ferrocarriles (2000): The way to sustainable mobility. Cutting the external costs of transport. Unión Internacional de Ferrocarriles.

(2) Fairplay Solutions (2003). Scrubbing out the Sox. Ferry trials promise cleaner air. Fairplay Solutions, junio, p. 6.

(3) Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Guía de los regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia, SEC(2002) 632, de 29.5.2002.

(4) Paixão, A.C. y Marlow, P.B. (2002). Strengths and weaknesses of short sea shipping, Marine Policy, Pergamon, Londres, Reino Unido, vol. 26, nº 3 (mayo), pp. 167-178.

de la aplicación del enfoque del programa Marco Polo y, si se acepta esta circunstancia, deberían abordarse de manera conjunta. Por otra parte, sería de gran utilidad actualizar un estudio realizado sobre las rutas con más potencial para el transporte marítimo de corta distancia<sup>(1)</sup>. De este modo, la Comisión Europea podría señalar qué rutas tienen el mayor potencial para el transporte marítimo de corta distancia.

### 3.3.8. Aproximación de las prácticas nacionales e informatización de los regímenes aduaneros comunitarios

3.3.8.1. También ésta es una medida esencial, estrechamente vinculada a la que se presenta en el punto 3.3.6. Debe darse prioridad a la utilización de sistemas electrónicos para promover la entrega rápida de información y documentación y para acelerar los procedimientos aduaneros de la carga y del barco. Sin unos flujos de información adecuados es imposible que funcionen los flujos físicos, lo cual producirá costes de fricción en toda la cadena.

### 3.3.9. Investigación y desarrollo tecnológico

3.3.9.1. Este aspecto será de gran utilidad, puesto que ayudará considerablemente a resolver algunos de los problemas tecnológicos que presenta la integración del transporte marítimo de corta distancia en las cadenas de abastecimiento logístico multimodal. No obstante, la investigación deberá también examinar los aspectos estratégicos del transporte marítimo de corta distancia. Se trata de un punto que la mayor parte de los estudios de investigación evita abordar, pero que ya debe tomarse en consideración.

### 3.3.10. Ventanillas administrativas únicas

3.3.10.1. Este punto debe verse en relación con los puntos 3.3.1, 3.3.6 y 3.3.8. No puede desarrollarse aisladamente y su aplicación debe llevarse a cabo en el plazo más breve posible. La aplicación deberá tener lugar de forma simultánea y a escala europea.

### 3.3.11. Preservar el papel esencial de las personas de contacto del transporte marítimo de corta distancia

3.3.11.1. Las personas de contacto, representantes de las administraciones marítimas nacionales, deben mostrarse más

activas a la hora de determinar los cuellos de botella existentes y de crear programas para la promoción del transporte marítimo de corta distancia. Para ello se precisa una estrecha colaboración con el sector y con los centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia, a fin de desarrollar una acción nacional concertada. En consecuencia, es importante supervisar su trabajo para garantizarles el papel esencial que les corresponde en el transporte marítimo de corta distancia.

### 3.3.12. Garantizar el buen funcionamiento y la asistencia a los centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia

3.3.12.1. Este aspecto deberá abordarse junto con el punto 3.3.11. También en este caso es preciso supervisar su trabajo: es inútil tener una red de centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia si sus actividades no cumplen los requisitos ni alcanzan los resultados esperados.

### 3.3.13. Fomentar la imagen del transporte marítimo de corta distancia como alternativa de transporte satisfactoria

3.3.13.1. Forma parte del trabajo desarrollado por las personas de contacto para el transporte marítimo de corta distancia (véanse los puntos 3.3.12 y 3.3.11). No obstante, desde el punto de vista de la mercadotecnia, el mejor modo de fomentar el transporte marítimo de corta distancia consiste en prestar unos servicios de transporte eficaces y eficientes. En este sentido también corresponde al transporte marítimo de corta distancia desarrollar las estrategias logísticas correctas que conduzcan a su integración en las cadenas de abastecimiento logístico multimodal<sup>(2)</sup>. La mejor manera de promover un servicio es dar a los clientes lo que quieren y a su plena satisfacción: el boca a boca puede tener efectos negativos, pero también puede reportar ventajas.

### 3.3.14. Recopilación de datos estadísticos

3.3.14.1. Es un aspecto ya tratado en diversas Comunicaciones de la Comisión. La falta de información estadística representa un problema a la hora de elaborar análisis de mercado. Estos análisis son necesarios para ayudar a los operadores marítimos de corta distancia a determinar dónde desempeñarán sus actividades y qué nuevos servicios podrían desarrollarse. No obstante, sin esta clase de información, la investigación de mercados es mínima y ello impide el desarrollo de estudios sobre la viabilidad de posibles corredores de

(1) Comunicación de la Comisión — El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa: Perspectivas y desafíos, COM(95) 317 final de 5.7.1995, pp. 8-12.

(2) Véase Casaca, A.C.F.C.P. (2003), The competitiveness of short sea shipping in multimodal logistics supply-chains. Tesis doctoral inédita, Universidad de Cardiff.

transporte. Este trabajo ya se propuso en la Comunicación de 1992, pero su aplicación ha quedado rezagada. Es una cuestión que precisa una estricta supervisión.

### 3.4. *La Directiva sobre las unidades de carga intermodales*

3.4.1. Como ya se señala en el punto 2.5, esta Directiva se ocupa de cuatro cuestiones importantes: (1) la armonización de las características de interoperabilidad de las unidades de carga intermodal (UECI); (2) la creación de una unidad europea de carga intermodal (UECI); (3) la seguridad técnica y física de las unidades de carga intermodales; (4) los procedimientos de evaluación de la conformidad de las UCI e inspecciones periódicas.

3.4.2. Los puntos (1), (3) y (4) pretenden resolver la falta de intermodalidad en el transporte marítimo de corta distancia y alentar la aplicación de determinadas normas y reglamentos en la legislación nacional de los Estados miembros. Esta acción debe interpretarse como un paso adelante, pues es mucho lo que aún queda por hacer en el ámbito portuario y en relación con la integración del transporte marítimo de corta distancia en las cadenas de transporte. Éstas serán la fuerza motriz de los cambios que aún debe experimentar este sector.

3.4.3. En cuanto al punto (2), la unidad europea de carga intermodal que se propone pretende ofrecer una solución que responda a las características del transporte por carretera, ferrocarril, marítimo de corta distancia y vías navegables interiores. Por esta razón, la UECI se ha diseñado de conformidad con la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, y es de aplicación a todos los modos de transporte. La UECI no tiene que aplicarse obligatoriamente al transporte marítimo de corta distancia, como cabría interpretar al leer la Comunicación completa. La Directiva afirma claramente que el uso de la UECI no será obligatorio.

3.4.4. La UECI propuesta debe verse como posible alternativa a los contenedores actuales de 45 pulgadas, que podrán seguir circulando por las carreteras europeas hasta finales de 2006, que estarán prohibidos en las carreteras europeas a partir del 1 de enero de 2007 y que ofrecen algunos operadores de corta distancia. Es decir, que la UECI pretende llenar el vacío que se producirá en un momento determinado. Asimismo, permitirá al transporte por carretera aprovechar al máximo su capacidad, puesto que estas cajas admiten un 30 % más de palés, con lo que se reducirá el número de camiones en circulación por la red europea de carreteras y, en consecuencia, el impacto medioambiental.

3.4.5. No todas las unidades europeas de carga podrán utilizarse en todas las rutas ni en todos los buques. Si se pretende que el transporte marítimo de corta distancia resulte

rentable en ciertas rutas, como ocurre ahora, deberá combinar dos tipos de transporte: el de distribución y el puramente intraeuropeo. El primero es el transporte marítimo normal de A a B y es una ampliación de las rutas de alta mar, mientras que el segundo es un enfoque mucho más específico que atiende a los requisitos concretos de las navieras. El primero corresponde particularmente a las rutas marítimas de corta distancia de norte a sur, en las que los buques son, en su mayoría, portacontenedores celulares. No obstante, incluso en estas rutas existe la posibilidad de transportar un número reducido de UECI en la popa del barco o en su superestructura, siempre que el diseño de la UECI respete la anchura de los contenedores tradicionales de 20 y 40 pulgadas. Si se consigue, el transbordo de mercancías de la carretera al mar será una realidad.

3.4.6. En este medio, y habida cuenta de que la rentabilidad de un buque portacontenedores depende del número de unidades que transporte, y no de la carga real de los contenedores, es importante que los operadores de transporte marítimo de corta distancia negocien directamente con los usuarios de los servicios de transporte marítimo de corta distancia un servicio de puerta a puerta, en lugar de hacerlo con los transportistas de mercancías o los terceros operadores. Esto se explica por dos razones: el mercado del transporte marítimo de corta distancia sufre un exceso de capacidad y siempre hay sistemas alternativos para transportar las mercancías. A falta de nuevos datos, es muy importante la conclusión a la que llegó el APAS en su informe de 1996 sobre el transporte marítimo de corta distancia, que forma parte de un estudio elaborado para desarrollar el cuarto programa marco. Las navieras están dispuestas a renunciar al transporte unimodal en favor de un transporte intermodal que incluya una fase marítima si los costes puerta a puerta se reducen en un 35 % para compensar la cantidad de carga que debe haber en la cadena logística. Así se sugiere que el transporte de UECI por parte de operadores marítimos de corta distancia mantendrá un equilibrio entre la calidad y los costes del servicio.

3.4.7. Sin embargo, si ambas unidades —tanto las UECI como los contenedores tradicionales de 20 y 40 pulgadas— mantienen las dimensiones de la propuesta, será prácticamente imposible que los operadores marítimos de corta distancia puedan incorporarlas en sus rutas comerciales norte-sur, ya que la existencia de dos unidades distintas supondría una pesadilla desde un punto de vista logístico. El primer inconveniente lo constituyen las dimensiones de las guías celulares fijas en los buques —algo que también afecta a la carga transportada en cubierta—, a pesar de que ya existen en el mercado guías celulares móviles que se ajustan a las dimensiones de las unidades de carga. El problema es que su utilización resulta muy costosa, por no mencionar el espacio que puede perderse en las bodegas de los barcos, algo que, en último término, podría ocasionar una reducción de los ingresos. En consecuencia, se han de tener presentes tanto la anchura y longitud de estas unidades, como las dimensiones actuales de

las guías celulares fijas. En segundo lugar, la adopción de las nuevas UECI en las rutas comerciales marítimas de corta distancia norte-sur exige nuevas inversiones por parte de los operadores en nuevos buques construidos expresamente a este fin, algo que suscita dudas si se tienen en cuenta las condiciones actuales del mercado. Además, una nueva unidad requiere también nuevos sistemas de seguimiento y rastreo. Llegado este punto, cabe preguntarse quién va a correr con los gastos de este nuevo sistema de transporte tan innovador y revolucionario. Lo más probable es que muchos de los operadores de corta distancia sigan actuando como han venido haciéndolo hasta ahora e incluso cabe la posibilidad de que pasen por alto las operaciones marítimas estrictamente de corta distancia. Es posible, incluso, que prefieran suscribir contratos con los operadores más grandes, que ya realizan rutas de alta mar, y conseguir ciertos ingresos —aunque sean reducidos—, en lugar de exponerse al riesgo de aplicar un nuevo sistema que costará cientos de euros y que, en último término, no se utilizará, puesto que las navieras seguirán recurriendo al transporte por carretera. La oposición que mantiene el sector del transporte viario a estas nuevas unidades de carga también desempeña un importante papel en esta situación.

3.4.8. Por otro lado, la introducción de las UECI plantea al sector de la navegación interior problemas difícilmente superables. Por lo que respecta a la anchura, como ya se admite en la propuesta, disminuirá la capacidad de carga de algunas gabarras, dado que únicamente pueden colocarse a bordo tres UECI consecutivas en lugar de cuatro, lo cual ocasionará problemas desde el punto de vista comercial. También conviene destacar que la altura de la UECI es un aspecto importante por lo que respecta a la altura reglamentaria de muchos puentes de Europa. La UECI es bastante más alta (2,67 m) que un contenedor ISO de 2,59 m, que ya tiene dificultades para pasar bajo algunos puentes. La eficiencia que se pretende con respecto al número de palés apilados se anularía si, como consecuencia de la altura de la UECI, se puede transportar una capa menos.

Además, contrariamente a lo que se sugiere en la propuesta, la adaptación de los buques resulta muy costosa, sobre todo cuando se refiere, por ejemplo, a las guías celulares de los contenedores. Hasta ahora, los nuevos buques se construyen en función de la anchura de los contenedores marítimos actuales, y la anchura de las esclusas también depende de dichas dimensiones.

3.4.9. Por todo ello, y teniendo en cuenta las circunstancias actuales, el probable mercado de las UECI habrá que buscarlo en las rutas comerciales de transporte marítimo de corta distancia en las que los operadores emplean transbordadores de carga horizontal, en las que predominan los remolques y semirremolques, y donde se cuenta con experiencia a la hora de utilizar tipos de unidades como «STORA Box». Éste es especialmente el caso del norte de Europa, incluida la zona del Báltico, donde ya se emplean muchas embarcaciones de este tipo. Otro aspecto de gran influencia es la concentración industrial en esta región: alrededor del 70 % de la industria de la Unión Europea se encuentra en el Reino Unido, Alemania, Francia, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Irlanda y los Países Bajos.

3.4.10. A la vista de lo expuesto, el mercado determinará el número de unidades europeas de carga que deben emplear los operadores de transporte marítimo de corta distancia en un momento en el que se prevé su participación en la adquisición únicamente cuando estén seguros de disponer de una cuota de mercado que cubra la inversión realizada. No obstante, los operadores marítimos de corta distancia deberán aplicar al final dos sistemas distintos para controlar los contenedores marítimos tradicionales y las nuevas unidades intermodales. Esto representa un coste adicional para un sector que ya soporta muchas presiones. Un resultado importante de la introducción de esta unidad de carga es la posibilidad de que los operadores vean más allá de sus respectivos modos de transporte y, por primera vez, se aborde la cuestión de la complementariedad entre los distintos modos, algo que contribuye al desarrollo de las cadenas de transporte intermodal. Este aspecto tiene especial importancia para el transporte marítimo de corta distancia, puesto que durante muchos años este sector ha adoptado, en general, una gestión centralizada que refleja una renuencia a delegar el proceso decisorio, lo que constituye un reflejo de la cultura de control aplicada por la familia fundadora (Evangelista y Morvillo, 1998) (1).

3.4.11. Pese a ello, deben tenerse presentes las siguientes reflexiones siempre que se incorpore una nueva tecnología o legislación al transporte marítimo en general y al transporte marítimo de corta distancia en particular. El sector del transporte marítimo ya hace frente a un aumento de los costes como consecuencia de las normas y reglamentos en materia de seguridad y medio ambiente que debe cumplir para garantizar un transporte marítimo seguro. La nueva unidad europea de carga intermodal obligará a los operadores marítimos de corta distancia a realizar inversiones adicionales. Puesto que las tarifas de flete son muy bajas en la actualidad y dado que aún falta mucho para que el transporte por carretera se haga cargo de sus costes externos, ¿estarán dispuestos los operadores marítimos de corta distancia a dar el paso y aplicar el nuevo sistema?

### 3.5. Otras cuestiones

3.5.1. Aunque no se contempla en esta Comunicación, debe tenerse presente el nuevo código PBIP. De cara a la lucha contra la delincuencia organizada y la inmigración ilegal, su aplicación supondrá una exigencia más que deberá satisfacer el transporte marítimo de corta distancia. Ha llegado el momento de que las navieras asuman la responsabilidad de cumplir las Reglas de La Haya y La Haya-Visby relativas a los conocimientos de embarque. Las navieras se muestran a menudo reacias a declarar el tipo de mercancía que se transporta en un contenedor. Es preciso cambiar esta práctica tan arraigada. Hay que reflexionar detenidamente sobre la

(1) Evangelista, P. y Morvillo, A. (1998), *The Role of Training in Developing Entrepreneurship: The Case of Shipping in Italy*. *Maritime Policy and Management*, 25(1), pp. 81-96.

manera de hacerlo, para no amedrentar a las navieras y evitar que se decanten por el transporte viario en lugar del transporte marítimo de corta distancia, que debe verse como «el camión del mar».

3.5.2. Si se clasificaran por orden de importancia todas estas acciones destinadas a fomentar el sector del transporte marítimo de corta distancia, la lista sería la siguiente:

Prioridad	Tipo de acción
Primera	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aplicación de la Directiva sobre las formalidades de información para los buques que lleguen a los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y salgan de éstos (FAL-OMI)</li> <li>6. Guía de los regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia</li> <li>8. Aproximación de las prácticas nacionales e informatización de los regímenes aduaneros comunitarios</li> <li>10. Ventanillas administrativas únicas</li> </ol>
Segunda	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Recopilación de datos estadísticos</li> </ol>
Tercera	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Aplicación del programa Marco Polo</li> <li>3. Unidades de carga intermodales</li> <li>4. Autopistas del mar</li> <li>7. Determinación y eliminación de los obstáculos a la mejora del transporte marítimo de corta distancia</li> </ol>
Cuarta	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Mejora de los resultados medioambientales del transporte marítimo de corta distancia</li> <li>9. Investigación y desarrollo tecnológico</li> </ol>
Quinta	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Preservar el papel esencial de las personas de contacto del transporte marítimo de corta distancia</li> <li>12. Garantizar el buen funcionamiento y la asistencia a los centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia</li> <li>13. Fomentar la imagen del transporte marítimo de corta distancia como alternativa de transporte satisfactoria</li> </ol>

3.5.3. En conjunto, el programa de fomento es positivo, pero su aspecto más importante estriba en mantener los plazos más ajustados posibles.

3.5.4. Por lo que respecta a los responsables de la aplicación de las medidas previstas, cuantos más intervengan en el sistema, peor será la situación. Cabría la posibilidad, incluso, de conflictos de intereses entre ellos. Parece sensato que la responsabilidad de aplicar las medidas recaiga en una única figura nacional, que respondería ante la Comisión en todas las

cuestiones relativas al programa propuesto. Las estrategias de carácter nacional que adoptara dependerían del contexto de cada país, aunque deberían planificarse con vistas a la aplicación de las medidas propuestas.

#### 4. Conclusiones

4.1. A la luz de lo anterior, y sin perjuicio de las observaciones formuladas, el Comité Económico y Social Europeo respalda la Comunicación de la Comisión sobre el programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia.

4.2. El éxito del transporte marítimo de corta distancia depende del estricto respeto de los plazos que la Comisión propone en su Comunicación. Para evolucionar hacia la intermodalidad es preciso eliminar primero determinados cuellos de botella del transporte marítimo de corta distancia.

4.3. Hay que llevar a cabo una supervisión continua de la aplicación: deberán aplicarse medidas inmediatas cuando la ejecución de las acciones no cumpla los plazos propuestos.

4.4. Por lo que se refiere a la propuesta de Directiva relativa a las unidades de carga intermodales, el Comité Económico y Social Europeo respalda los objetivos que en ella se fijan, pero considera que todavía se deben abordar determinadas cuestiones. En la lista siguiente se recogen algunas de las cuestiones que deberían tenerse en cuenta:

- Es preciso aclarar a los operadores de los diferentes modos de transporte el concepto de unidad europea de carga intermodal. La propuesta actual no se refiere a un modo de transporte en particular, sino a todos y cada uno de ellos, ya sean por carretera, ferrocarril o vía marítima o fluvial.
- La definición de las dimensiones de las unidades europeas de carga intermodales, puesto que no cumplen las especificaciones técnicas para los buques portacontenedores que viajan por aguas europeas:
  - respecto a su anchura, sólo si estas unidades van a transportarse en cubierta, como los contenedores de 45 pulgadas;
  - respecto a su anchura y longitud si van a transportarse en la bodega del barco.
- Las dificultades que surgirán a la hora de utilizar las nuevas unidades de carga intermodales en determinados modos de transporte y determinadas rutas debido a su mayor tamaño (restricciones impuestas por túneles, puentes, etc.)

— Los elevados costes que supone la adaptación de las actuales infraestructuras tanto en tierra como en el mar para utilizar la nueva unidad de carga inermodal.

Si no se toman estas medidas, el rendimiento del transporte marítimo de corta distancia intraeuropeo se verá considerablemente afectado y los operadores de este modo de transporte se verán sometidos a nuevas presiones.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) nº 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71, en lo que se refiere a la armonización de los derechos y la simplificación de los procedimientos»**

(COM(2003) 378 final — 2003/0138 (COD))

(2004/C 32/16)

El 10 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar al Sr. Boldt ponente general para la elaboración de un dictamen sobre este asunto.

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 30 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 71 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. El Reglamento (CEE) nº 1408/71 ha sufrido numerosas modificaciones para adaptarse a los cambios que se han producido en los regímenes de seguridad social de los Estados miembros y a sentencias del TJE, que afectarán a la futura aplicación de dicho Reglamento. Los trabajos para reformar el Reglamento con vistas a su simplificación y modernización están en marcha desde 1999. El Comité Económico y Social Europeo ya se ha pronunciado en torno a estas modificaciones, entre otros, en los siguientes dictámenes: «Aplicación de los regímenes de Seguridad Social/Trabajadores en desempleo»<sup>(1)</sup>, «Regímenes de Seguridad Social/Trabajadores por cuenta ajena»<sup>(2)</sup>, «Aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores»<sup>(3)</sup>, «Ampliación del Reglamento (CEE)

nº 1408/71 a nacionales de terceros países»<sup>(4)</sup>, «Aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena que se desplazan dentro de la Comunidad»<sup>(5)</sup> y «Regímenes de Seguridad Social»<sup>(6)</sup>.

1.2. Las modificaciones al Reglamento (CEE) nº 1408/71 deberán ir acompañadas también de cambios en el Reglamento 574/72, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71, que se ajusten a dichas modificaciones.

1.3. En los últimos años se ha prestado una especial atención a la libre circulación de personas en el territorio de la Unión. Así pues, es muy importante que los ciudadanos comunitarios puedan obtener sin mayores impedimentos la asistencia que precisen durante su estancia provisional en otro Estado miembro distinto del suyo.

<sup>(1)</sup> DO C 295 de 7.10.1996.

<sup>(2)</sup> DO C 89 de 19.3.1997.

<sup>(3)</sup> DO C 73 de 9.3.1998.

<sup>(4)</sup> DO C 157 de 25.5.1998.

<sup>(5)</sup> DO C 101 de 12.4.1999.

<sup>(6)</sup> DO C 367 de 20.12.2000.

1.4. Según la formulación actual del Reglamento (CEE) nº 1408/71, las personas que permanecen temporalmente en un Estado miembro distinto del Estado competente tienen derecho, en función del motivo de su estancia temporal (por vacaciones, o bien porque se trate de un estudiante o alguien en búsqueda de empleo, un transportista internacional de carretera o un trabajador en comisión de servicio), a recibir «asistencia necesaria de forma inmediata» o «asistencia necesaria» en las mismas condiciones que los ciudadanos del Estado miembro donde residan.

1.5. En la actualidad, el acceso a la asistencia sanitaria y a los reembolsos se realiza, a petición individual, mediante la emisión de formularios por parte del organismo del Estado competente que es responsable de la seguridad social. Los distintos formularios (E 110, E 111, E 128, E 119) varían en función de las circunstancias del beneficiario: puede ser una persona que se halle de vacaciones o desplazada por motivos de trabajo o tratarse de un estudiante o de alguien en búsqueda de empleo o bien de un transportista internacional de carreteras.

1.6. La creación de la tarjeta sanitaria europea se inscribe en el plan de acción aprobado por el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 para suprimir a más tardar en 2005 los obstáculos a la movilidad geográfica. En la reunión de primavera que celebró en Bruselas, el Consejo pidió que se adoptaran las decisiones necesarias para garantizar la puesta en marcha de la tarjeta sanitaria europea en el verano de 2004. Dicha tarjeta «sustituirá a los actuales formularios impresos necesarios para poder obtener asistencia sanitaria en otro Estado miembro» y «simplificará los procedimientos, pero no supondrá cambio alguno de los derechos y las obligaciones existentes». Esta propuesta de Reglamento es la respuesta a las decisiones que se adoptaron en Barcelona y Bruselas.

## 2. Síntesis de la propuesta de Reglamento de la Comisión

2.1. El principal objetivo de la propuesta de Reglamento que se examina en el presente Dictamen es permitir la entrada en funcionamiento de una tarjeta sanitaria europea. Un importante aspecto de esta modificación lo constituye la propuesta para armonizar el derecho de las personas a recibir asistencia sanitaria y simplificar los procedimientos necesarios a tal efecto.

2.2. De acuerdo con la propuesta, todos los grupos de población tendrían derecho, en cualquier situación, a la asistencia médica que necesitaran durante su estancia temporal en otro Estado miembro.

2.3. Así pues, se establecen las relaciones y la cooperación entre las instituciones y las personas (art. 84 bis). En la propuesta para incluir un nuevo artículo 84 bis se sugieren determinadas disposiciones relacionadas con las obligaciones

en materia de información y cooperación entre las personas y las instituciones. En el Reglamento actual se establece únicamente la cooperación entre las instituciones de los distintos Estados miembros.

2.4. Se propone la modificación del Reglamento (CEE) nº 547/72 para que haga únicamente mención de «documentos», en lugar de «certificados, certificaciones, declaraciones, solicitudes y otros documentos». Esta modificación permitirá sustituir los actuales formularios E por la futura tarjeta sanitaria.

2.5. Así pues, la propuesta de la Comisión para modificar los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y (CEE) nº 574/72 es una continuación de la Comunicación<sup>(1)</sup> presentada por la Comisión el 17 de febrero de 2003, y tiene por objeto crear las condiciones jurídicas necesarias para la adopción de la tarjeta sanitaria europea en el transcurso de 2004.

## 3. Observaciones generales

3.1. La implantación de una tarjeta sanitaria europea contribuirá a reforzar de forma concreta la Europa de los ciudadanos. No obstante, se trata de un proyecto que no resulta en absoluto sencillo, ni desde el punto de vista técnico ni desde el jurídico. Los procedimientos que aplican los distintos Estados miembros para decidir quién tiene derecho a recibir asistencia difieren entre sí, al igual que su capacidad para acometer en breve la transición a un sistema armonizado.

3.2. El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la propuesta para la armonización de los derechos en todas las categorías tomando como punto de referencia «la atención necesaria», algo que ya exigía el CESE en su Dictamen de 18 de junio de 2003 sobre la «tarjeta sanitaria europea»<sup>(2)</sup>.

3.3. Las posibilidades reales de que disponen los ciudadanos para desplazarse dentro de la Unión mejorarán considerablemente si el derecho a recibir asistencia médica necesaria contempla también otras modalidades de asistencia que requieran un previo acuerdo. La Comisión Administrativa sobre seguridad social de los trabajadores migrantes deberá elaborar lo antes posible una lista que recoja estas modalidades de asistencia.

3.4. Al mismo tiempo que apoya los esfuerzos encaminados a una rápida armonización, el Comité Económico y Social Europeo constata las dificultades que plantea el riguroso calendario que se ha establecido para la aplicación de las reformas, especialmente si se tiene en cuenta que solamente una parte de los actuales Estados miembros y alguno que otro de los países que tienen previsto incorporarse a la Unión en mayo de 2004 están en condiciones de adoptar una tarjeta sanitaria europea respetando los plazos que se han propuesto.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 73 final.

<sup>(2)</sup> DO C 220 de 16.9.2003.

3.5. Ya están en marcha los trabajos de simplificación y reforma global de los reglamentos (CEE) n° 1408/71 y (CEE) n° 574/72, por lo que la propuesta de reformas parciales a estos reglamentos durante el desarrollo de dichos trabajos no facilitará la tarea.

#### 4. Observaciones particulares

4.1. El sistema de numeración del apartado 1 del artículo 1, relativo a las modificaciones del actual artículo 22, es extremadamente complicado y convendría simplificarlo.

4.2. La propuesta de que se añada un nuevo artículo 84 bis mejora la aplicación del Reglamento al definir las obligaciones de las instituciones y de las personas. Sin embargo, el artículo está formulado de tal manera que la interpretación puede ser confusa. En particular, el tercer párrafo del apartado 1 del artículo 84 bis establece la obligación general de informar sobre cualquier cambio en la situación personal o familiar. Esta medida debería limitarse a la obligación de informar sobre los cambios que resulten relevantes. Del mismo modo, en el apartado 2 del artículo 84 bis, las interpretaciones que pueden darse al término «proporcionadas» son demasiado numerosas.

4.3. El objetivo de simplificar los procedimientos no podrá alcanzarse inmediatamente después de que se haya aprobado la propuesta de Reglamento. No todos los Estados miembros están listos para introducir la tarjeta ya en 2004, sin un período transitorio (relativamente largo) durante el cual se utilizarán de modo paralelo los procedimientos antiguos y los nuevos. Esta circunstancia puede dar pie a una cierta confusión y exigiría una gran cantidad de información adicional tanto hacia las autoridades competentes como hacia los ciudadanos.

4.4. Existe una enorme necesidad de informar a todas aquellas instancias que, en el ámbito comunitario, pudieran considerarse afectadas por la introducción de la tarjeta. No se trata únicamente de disponer simultáneamente de unos formularios y una tarjeta europea, sino que cada Estado miembro deberá poder establecer normas detalladas en relación con dicha tarjeta. Ésta podrá ser bien una tarjeta específicamente europea, bien una tarjeta combinada de ámbito europeo y nacional. La Comisión Administrativa decidirá la información que habrá de contener la tarjeta en cuestión.

4.5. Teniendo en cuenta que el objetivo estriba en armonizar los derechos de todas las personas, también durante el período transitorio, y simplificar el procedimiento para la prestación de los servicios sanitarios independientemente de que ésta se haya cursado haciendo uso de los antiguos formularios o de la nueva tarjeta, es necesario que la Comisión Administrativa elabore rápidamente las instrucciones y normas necesarias para procesar los distintos formularios durante el período transitorio.

4.6. En la propuesta de Reglamento se ha tenido únicamente presente el riesgo que entraña la utilización de tarjetas defectuosas en la propuesta para la inclusión de un nuevo artículo 84 bis. El uso indebido de la tarjeta, ya sea de manera intencionada o accidental, puede representar un gran peligro, especialmente durante el período de transición, y es una circunstancia que también deberán tener en cuenta los Estados miembros.

4.7. Según el artículo 2.1, estos documentos podrán ser transmitidos por medio de formularios en papel o en forma de mensajes electrónicos a través de los servicios telemáticos. Sin embargo, esta circunstancia exigirá en todo momento un acuerdo entre las autoridades del Estado miembro remitente y del Estado miembro destinatario. Habida cuenta de que un procedimiento de estas características representa una enorme carga burocrática, se debería buscar cuanto antes una solución en el marco del programa TESS (Comisión técnica para el tratamiento informático en el ámbito de la seguridad social) que no contemplara como condición previa el establecimiento de acuerdos bilaterales específicos a la hora de transmitir información por vía telemática.

#### 5. Conclusiones

5.1. El Comité se muestra favorable a la propuesta de modificación de ambos Reglamentos. El Comité considera que las modificaciones que se introduzcan en los Reglamentos (CEE) n° 1408/71 y (CEE) n° 574/72 podrán incorporarse a la gran reforma global de dichos Reglamentos.

5.2. La codecisión ha de implicar que, en su calidad de órgano consultivo, el Comité tenga la posibilidad de pronunciarse sobre de cualquier modificación que se introdujera en los textos durante el procedimiento de decisión.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/834/CE relativa al programa específico de investigación, desarrollo tecnológico y demostración denominado “Integración y fortalecimiento del espacio europeo de la investigación” (2002-2006)»**

(COM(2003) 390 final — 2003/0151 (CNS))

(2004/C 32/17)

El 25 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 166 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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

Dada la urgencia de los trabajos, en su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha designado ponente general al Sr. Wolf y ha aprobado por 71 votos a favor, 26 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción y situación de partida

La propuesta presentada por la Comisión trata las normas restrictivas que —en el contexto del Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la UE— deberán aplicarse a la investigación relativa al potencial médico-biológico de las células madre humanas obtenidas a partir de embriones humanos «sobrantes» (congelados).

1.1. En el Sexto Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, las ciencias biológicas y la medicina constituyen ámbitos de importancia. El campo temático del programa específico contiene como primer punto las «Ciencias biológicas, genómica y biotecnología aplicadas a la salud», y entre ellas cabe incluir también las «terapias con células y genes somáticos (en particular, las terapias con células madre) e inmunoterapia». El Sexto Programa Marco aprobado por el Consejo y el Parlamento constituye el fundamento jurídico de la propuesta presentada por la Comisión.

1.2. La financiación comunitaria de la investigación sobre células madre, que incluye células madre tanto somáticas como embrionarias obtenidas a partir de embriones humanos sobrantes, está prevista en el campo temático prioritario i) «Genómica avanzada y sus aplicaciones a la salud», sección «Aplicación de los conocimientos y las tecnologías sobre genómica y biotecnología al campo de la salud». Así, en esta sección se afirma que la investigación se centrará en el «desarrollo y comprobación de nuevos instrumentos preventivos y terapéuticos, tales como terapias con células y genes somáticos (en particular, las terapias con células madre, por ejemplo, las relativas a las afecciones neurológicas y neuromusculares) (1)».

1.3. En el programa específico aprobado por el Consejo el 30 de septiembre de 2002 se permite la financiación de las actividades de investigación que impliquen el uso de embriones humanos y células madre de embriones humanos excepto en tres áreas:

- las actividades de investigación dirigidas a la clonación humana con fines de reproducción (clonación reproductiva);
- las actividades de investigación destinadas a modificar el patrimonio genético de los seres humanos con la posibilidad de hacer hereditarios esos cambios (terapia génica germinal) (2),
- las actividades de investigación destinadas a crear embriones humanos únicamente con fines de investigación o para la obtención de células madre, inclusive mediante transferencia de núcleos de células somáticas (habitualmente denominada clonación terapéutica).

1.4. En la reunión del Consejo de 30 de septiembre de 2002, el Consejo y la Comisión convinieron en que deberán establecerse a más tardar el 31 de diciembre de 2003 disposiciones de aplicación detalladas sobre las actividades de investigación que impliquen el uso de embriones humanos y de células madre procedentes de embriones humanos. Hasta ese momento, la Comisión no propondrá subvencionar dicho tipo de investigación, con excepción de propuestas de proyectos que impliquen el uso de células madre de embriones humanos conservadas en bancos o aisladas en cultivo.

(1) DO L 294 de 29.10.2002, p. 10.

(2) Podrá financiarse la investigación relacionada con el tratamiento del cáncer de las gónadas.

1.5. Con el fin de establecer las disposiciones de aplicación mencionadas en el punto 1.4, la Comisión ha presentado esta «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 834/2002/CE relativa al programa específico de investigación, desarrollo tecnológico y demostración denominado "Integración y fortalecimiento del espacio europeo de la investigación" (2002-2006)».

1.6. La propuesta de la Comisión se basa en las conclusiones del seminario interinstitucional sobre bioética celebrado el 24 de abril de 2003. Este seminario dio la oportunidad de celebrar un debate e intercambio de puntos de vista entre expertos (en ciencia, derecho y ética) y representantes del Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, los Estados miembros y los países candidatos y en vías de adhesión. Las directrices propuestas se basan asimismo en los principios establecidos por el Grupo Europeo sobre Ética, y especialmente en los principios éticos fundamentales subrayados en el dictamen nº 15, «Aspectos éticos de la investigación sobre células madre humanas y su utilización»<sup>(1)</sup>.

1.6.1. Los siguientes principios sirvieron de guía para las reflexiones de dicho Grupo:

- Principio del respeto de la dignidad humana.
- Principio de autonomía individual (que implica el consentimiento informado del donante y el respeto de la intimidad y la confidencialidad de los datos personales).
- Principio de justicia y de beneficencia (esencialmente en lo relativo a la protección y la mejora de la salud).
- Principio de libertad de investigación (que debe mantener un equilibrio con otros principios fundamentales).
- Principio de proporcionalidad (incluida la idea de que los métodos de investigación son necesarios para lograr los objetivos fijados y de que no se dispone de ningún método más aceptable).

1.7. La propuesta de la Comisión aborda un campo de investigación muy prometedor en lo relativo a las aplicaciones médicas, pero que plantea interrogantes éticos de gran calado. Esto afecta especialmente a la obtención de células madre a partir de embriones humanos sobrantes. Con el fin de dar una respuesta satisfactoria tanto a las expectativas científicas como a las inquietudes éticas, la Comisión propone financiar tal investigación sólo bajo condiciones estrictas y restringidas.

## 2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

El contenido fundamental de la propuesta de la Comisión se incluye en su anexo I, el cual se reproduce a continuación en su forma original:

«Para ser financiados por la Comunidad, los proyectos de investigación que impliquen la obtención de células madre a partir de embriones humanos deberán asimismo cumplir las condiciones siguientes:

- a) antes de iniciarse las actividades de investigación, los participantes deberán obtener un dictamen ético a nivel nacional o local en los países en que vaya a llevarse a cabo la investigación,
- b) los embriones humanos utilizados para la obtención de células madre deberán haber sido creados antes del 27 de junio de 2002 como resultado de una fertilización in vitro médicamente asistida con fines de procreación y no ir a ser ya utilizados a tal efecto,
- c) el proyecto deberá estar al servicio de fines de investigación particularmente importantes para profundizar los conocimientos científicos en investigación básica o para reforzar los conocimientos médicos con vistas al desarrollo de métodos de diagnóstico, preventivos o terapéuticos de aplicación a las personas,
- d) deberán haber sido examinados todos los métodos alternativos (incluidas las líneas de células madre existentes o adultas) y deberá haberse demostrado que resultan insuficientes para los fines de la investigación de que se trate,
- e) deberá aportarse el consentimiento libre, expreso e informado de los donantes de conformidad con la legislación nacional antes de iniciar las actividades de investigación,
- f) no deberá concederse ni prometerse a cambio de la donación ninguna contraprestación económica o beneficio en especie de otro tipo,
- g) deberá garantizarse la protección de los datos personales, incluidos los datos genéticos, de los donantes,
- h) cuando proceda, los participantes en los proyectos de investigación deberán ajustarse a unos niveles de calidad y seguridad en materia de donación, obtención y almacenamiento conformes al estado de la técnica, con el fin de garantizar en particular la rastreabilidad de estas células madre.

La evaluación científica y la revisión ética de las propuestas de investigación que la Comisión organizará incluirán la comprobación de estas condiciones. El cumplimiento de las condiciones expuestas en las letras c) y d) deberá determinarse durante la evaluación científica.

<sup>(1)</sup> [http://europa.eu.int/comm/european\\_group\\_ethics/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/european_group_ethics/index_en.htm).

Se tendrán en cuenta las opiniones del Grupo Europeo sobre Ética en la Ciencia y las Nuevas Tecnologías, y en particular las relativas a la investigación que implique el uso de células madre de embriones humanos.

Los participantes en los proyectos de investigación deberán esforzarse al máximo por poner a disposición de la comunidad científica, para fines de investigación y sin ánimo de lucro, las nuevas líneas de células madre de embriones humanos que hayan obtenido.

La Comisión publicará anualmente una relación de los proyectos de investigación que impliquen el uso de todo tipo de células madre de embriones humanos financiados dentro del sexto programa marco.».

### 3. Observaciones del Comité I: Aspectos médicos y científicos y el programa de investigación de la UE

3.1. El Comité ha apoyado resueltamente en diversos dictámenes la formación con éxito del espacio europeo de la investigación como un paso importante para cumplir los objetivos de Lisboa, para la integración y desarrollo del potencial de investigación europeo y para evitar la emigración de la investigación de punta europea y de investigadores europeos de alto nivel. Para ello es necesario dar a la investigación europea oportunidades de alcanzar elevados niveles de calidad en la competencia mundial.

3.2. En su dictamen relativo al Sexto Programa Marco, el Comité apoyó claramente todas las acciones temáticas propuestas en el dicho programa. Entre ellas se incluían las prioridades de investigación sometidas ahora a debate. Un elemento fundamental de tales prioridades de investigación es la investigación y el uso de las células madre.

3.3. Las células madre son células precursoras de otras células más especializadas. A partir de ellas pueden desarrollarse diferentes tipos de células especializadas (multipotencia). Las células madre hematopoyéticas se conocen desde hace tiempo (y se emplean con fines terapéuticos en la leucemia y otros tipos de cáncer).

3.4. Más recientemente se han descubierto otros muchos tipos de células madre específicas de determinados tejidos. En la propuesta de la Comisión, éstas se denominan «células madre somáticas» o, más frecuentemente, «células madre adultas».

3.5. Las células madre poseen —en medida aún desconocida en muchos pormenores— la capacidad de generar diferentes tipos de células en función del tejido que las rodee (plasticidad). De este modo, se ha demostrado que las células madre hematopoyéticas, situadas en los tejidos correspondientes, se

desarrollan hasta convertirse en células hepáticas, musculares o incluso en neuronas. Dicho potencial de desarrollo es la causa por la que se concede prioridad al empleo de las células madre en los tratamientos de terapia celular, sobre la cual se están llevando a cabo investigaciones intensivas en todo el mundo.

3.6. El estadio inicial de una célula madre en el desarrollo del organismo es el óvulo fertilizado. Las sucesivas divisiones celulares desembocan, entre el cuarto y el séptimo día de desarrollo, en el denominado «blastocisto». El blastocisto contiene dos grupos de células, las situadas en la capa exterior especializada («trofoblasto») y las que forman la masa celular interior («embrioblasto»). Este embrioblasto consta de células madre pluripotentes (células madres embrionarias), que son por tanto células precursoras de todos los posteriores estadios de desarrollo del organismo.

3.7. Las células madre embrionarias de los animales —sobre todo las del ratón— se vienen investigando desde hace tiempo en los ámbitos de la biología del desarrollo y celular. A diferencia de las células madre especializadas (específicas de un tejido), aquéllas tienen la capacidad de multiplicarse a lo largo de muchos ciclos de división celular y se pueden cultivar (en «líneas de células»), lo que por norma general no es posible (o lo es con grandes dificultades y por breves periodos) en las células madre específicas de tejido.

3.8. Las células madres embrionarias sólo pueden obtenerse a partir de los blastocistos, es decir, a partir de embriones que se hallen entre el cuarto y el séptimo día de su desarrollo.

3.8.1. La generación de blastocistos es un procedimiento rutinario de la medicina reproductiva (empleado en la fecundación in vitro, FIV), que se introdujo hace tiempo, por ejemplo, en la cría de animales de explotaciones ganaderas.

3.8.2. La utilización de la fecundación in vitro en la medicina humana deparó el primer nacimiento de un ser humano en 1978. Dicho procedimiento suscitó en un primer momento grandes controversias pero, desde entonces, se ha adoptado en todos los países desarrollados.

3.8.3. La fecundación in vitro está regulada en la mayoría de los países mediante disposiciones y restricciones legales o deontológicas. Puede emplearse en determinados casos para ayudar a parejas que, de otro modo, no podrían concebir, por lo que para éstas se trata de una técnica muy beneficiosa.

3.8.4. En dicho procedimiento se generan varios embriones (seis), de los que, en un primer intento, se implanta una parte (por ejemplo, tres) en el útero. Los embriones «sobran-

tes»<sup>(1)</sup> se congelan por si fuera preciso emplearlos posteriormente y se mantienen congelados durante varios años. Gran parte de dichos embriones sigue siendo implantable dentro del plazo mencionado.

3.8.5. Conforme a la planificación familiar y a las posibilidades médicas, es inevitable que «sobren» embriones que no se emplearán posteriormente en un proceso de nidación/implantación embrionaria (requisito previo para el desarrollo de la vida humana).

3.9. En 1998 se logró generar células madre de embriones humanos y cultivarlas en líneas celulares. Desde entonces, numerosos grupos de investigación se dedican a las líneas de células madre de embriones humanos.

3.10. La intensidad de la investigación de las células madre de embriones humanos (y el empleo de las mismas para tal fin) se ha incrementado notablemente desde entonces, debido sobre todo a tres causas:

3.10.1. Las intervenciones terapéuticas con células madre en la medicina humana, realizadas hasta la fecha únicamente en los ámbitos de la hematología y la oncología (en los que se utilizan células madre específicas de tejido), podrían aplicarse a una gran cantidad de afecciones graves y muy extendidas. Los beneficios derivados del éxito de estas técnicas (en los sentidos terapéutico, humano e incluso económico) serían extraordinariamente importantes.

3.10.2. Para ello sería de todo punto necesario aclarar determinadas dudas fundamentales en el ámbito de la biología de las células madre.

3.10.3. Muchas de estas dudas fundamentales de la biología de las células madre pueden aclararse mediante el uso de células madre de embriones animales.

3.10.4. No obstante, en lo que se refiere a la aplicación terapéutica destinada a la curación de enfermedades humanas se plantean dudas a las que sólo se puede responder empleando células madre humanas.

3.10.5. Muchas de las dudas importantes en cuanto a la aplicación terapéutica destinada a la curación de enfermedades humanas podrían aclararse mediante el uso de células madre específicas de tejido (células madre adultas).

3.10.6. Sin embargo, a tenor de los conocimientos científicos actuales, siguen planteándose dudas que sólo podrán resolverse mediante el uso de células madre de embriones humanos.

(1) En Alemania hay una cifra reducida de embriones sobrantes «auténticos». Por norma general, se procede a la congelación de los óvulos «sobrantes» (obtenidos de la mujer / futura madre tras someterla a un tratamiento hormonal) que no se prevé emplear en la primera implantación, tras la inyección de los espermatozoides en un estadio denominado «prenuclear», es decir, antes de que se hayan constituido en un núcleo celular común. Conforme a los usos lingüísticos en alemán, no sería propio hablar de embriones. Por el contrario, en determinados casos y por diversos motivos sucede que los embriones destinados a la primera implantación no llegan a implantarse y posteriormente se congelan.

#### 4. Observaciones del Comité II: aspectos éticos y jurídicos

4.1. Los blastocistos son embriones de 4 a 7 días de edad compuestos de unas 200 células que han alcanzado estadios diferenciados (trofoblasto y embrioblasto). Habitualmente, los blastocistos no sobreviven a la extracción de las células madre. La obtención de células madre de embriones humanos significa, pues, destruir embriones de unos pocos días.

4.2. Dichos embriones no son aún fetos<sup>(2)</sup>, sino pequeños corpúsculos compuestos de unas 200 células. Las líneas de células madre de embriones humanos descritas en las publicaciones científicas se produjeron a partir de embriones creados a su vez con objeto de emplearlos en un procedimiento de fecundación in vitro cuya utilización destinada a facilitar el embarazo fue definitivamente descartada (los denominados embriones «sobrantes»).

4.3. Tales embriones sobrantes se congelan y conservan en centros concebidos a tal efecto en toda Europa y, conforme a los distintos regímenes nacionales, se destruyen después de que dejan de formar parte de un proyecto de planificación familiar.

4.4. Sin embargo, se plantea la duda de si es admisible destruir tales embriones sobrantes generados por fecundación in vitro<sup>(3)</sup> —pese a que ya no tengan oportunidad de convertirse en seres vivos— para generar células madre.

4.5. Los aspectos éticos de este asunto se relacionan por tanto con la cuestión fundamental de si es lícito —y en caso afirmativo, partiendo de qué premisas— subordinar una vida humana potencial a una finalidad externa<sup>(4)</sup>, por más que, tal como sucede con los embriones «sobrantes», dicha vida esté condenada a la desaparición.

4.6. Dichas cuestiones se han debatido intensamente en todos los países en los que se producen líneas de células madre de embriones humanos, al igual que en muchos de los que no las producen, y los resultados han sido de lo más diverso. En relación con dicho debate se han elaborado regímenes jurídicos que coinciden en los principios fundamentales (consenso básico) pero que presentan grandes divergencias en determinados detalles de gran importancia. Lo dicho se puede aplicar tanto a escala mundial como, sobre todo, al ámbito de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

(2) Por feto se entiende el embrión que se halla entre su duodécima semana de desarrollo y el parto.

(3) La presente propuesta de la Comisión se refiere exclusivamente a la creación de líneas de células madre a partir de los embriones sobrantes generados por FIV, es decir, no por clonación (SCNT: somatic cell nuclear transfer) o —como se debate últimamente— por división celular inducida (partenogénesis).

(4) En el caso de la donación de órganos pertenecientes a personas que han sufrido accidentes mortales, la sociedad suele responder afirmativamente (otorgando su consentimiento) a dicha cuestión.

4.7. Las diversas posturas de los Estados miembros reflejan en parte los pareceres igualmente diversos de los ciudadanos y los distintos grupos sociales que conviven en su seno, los cuales, en los Estados miembros, en el contexto de un proceso democrático y como reflejo de las respectivas posiciones mayoritarias, han deparado la elaboración de los distintos regímenes jurídicos.

4.8. Éstos se basan entre otras cuestiones en las diferentes interpretaciones referidas a en qué momento del desarrollo del embrión humano comienza la vida del individuo.

4.8.1. Éstas interpretaciones diferentes varían desde:

- la que afirma que la vida comienza en el momento en que se unen el óvulo y el espermatozoide (o sus respectivos núcleos celulares);
- la que sostiene que esto sucede cuando se produce la implantación/nidación del óvulo fecundado en el útero <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>,
- la que sostiene que ello no sucede hasta la fase de la gastrulación <sup>(3)</sup> (desarrollo del «nodo primitivo» que se forma entre los días duodécimo y decimoquinto del desarrollo embrionario),
- la que asevera que nos hallamos ante un proceso evolutivo de larga duración cuya duración no es posible determinar con exactitud y para el que se requiere por tanto una fijación arbitraria, tal como la de las 12 semanas <sup>(4)</sup> tras la nidación (es decir, en el periodo de transición de embrión a feto).

### 5. Observaciones del Comité III: aspectos relacionados con la política europea y usos internacionales

5.1. Teniendo en cuenta el espectro de opiniones esbozado dentro de la sociedad civil y dadas las diferentes situaciones jurídicas de los Estados miembros parecía evidente y casi inevitable, además de políticamente razonable, que la Comisión tratara de encontrar un término medio moderado y más bien restrictivo y propusiera una normativa comunitaria para esta cuestión tan delicada pero a la vez, por todas las oportunidades que de ella se desprenden, tan importante.

5.2. Por ello, la propuesta de la Comisión no se refiere a una normativa comunitaria y vinculante para los Estados

miembros, sino a la creación de un marco de investigación posible, es decir, a la fijación de unos límites dentro de los cuales la Comisión pueda fomentar proyectos de investigación con células madre humanas (dentro del Sexto Programa Marco).

5.3. Por ello, durante la primavera de 2003 se fomentó un intenso debate —a escala europea y a instancias de la Comisión— relativo a los aspectos éticos y jurídicos de la investigación de las células madre cuyo resultado ha sido la propuesta presentada por la Comisión.

5.4. El Comité respeta la postura de todos aquellos ciudadanos, y de sus propios miembros, que, por razones éticas, rechazan la obtención de líneas de células madre humanas a partir de embriones «sobrantes» producidos durante la fecundación in vitro, y que en consecuencia rechazan la propuesta de la Comisión.

5.5. No obstante, habida cuenta del problema en su conjunto, el Comité considera que, ponderando los principios éticos y las oportunidades terapéuticas posibles, la propuesta de la Comisión (expuesta en el punto 2) resulta equilibrada y razonable, si bien lamenta que de ésta se desprendan inevitablemente importantes restricciones a las posibilidades y oportunidades de investigación.

5.6. El Comité parte de la base de que el régimen propuesto es compatible con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y fundamenta su opinión en que los ejemplos expuestos en el segundo, tercer y cuarto guión del apartado 2 del artículo 3 de dicha Carta se han excluido explícitamente de la propuesta de la Comisión y de la Decisión del Consejo previa (véase el punto 1.4).

5.7. Esto afecta a toda la regulación específica prevista en la propuesta de la Comisión —(letras a) a h)—. La propuesta se concentra en un punto que ya suscitó polémica durante las deliberaciones del Consejo sobre la creación de nuevas líneas de células madre de embriones humanos y establece criterios (letras a) a h)) y procedimientos (párrafos 2 a 5) al respecto. Concretamente:

a) El Comité da su beneplácito a la obtención de un dictamen ético <sup>(5)</sup> en consonancia con la práctica internacional común. Es asimismo importante que, de este modo, se cuente con la situación jurídica y la reglamentación vigentes en los respectivos Estados miembros.

b) La obtención de nuevas líneas de células madre se restringe a los embriones humanos que hayan sido creados antes del inicio del Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo como resultado de una «fertilización in vitro» con fines de procreación y que ya no vayan a ser utilizados a tal efecto, por lo que se les considera «sobrantes». Dicha regulación se corresponde

(1) Algunos autores (véase por ejemplo el Anuario de Ciencia y Ética (Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik n° 7 (2002), Walter de Gruyter Ed., Berlín-Nueva York) denominan a los embriones existentes antes de la nidación (o en otros casos antes de la gastrulación) como «preembriones».

(2) Por ello no está prohibida la utilización de sistemas contraceptivos que impiden la nidación (por ejemplo, el dispositivo intrauterino).

(3) Ulrich Steinworth, Anuario de Ciencia y Ética (Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik n° 7, 2002, p. 165, Walter de Gruyter Ed.). Como argumento principal se esgrime que sólo después de esa fase cabe excluir la posibilidad de un embarazo múltiple.

(4) En algunos Estados miembros, este plazo es asimismo determinante en las disposiciones relativas al derecho de aborto.

(5) El Comité alberga dudas con respecto a si dicha medida es necesaria en los Estados miembros cuya situación legislativa no la exija.

con el consenso legislativo alcanzado en los países donde se regula la creación de líneas de células madre de embriones humanos o la utilización de las líneas existentes. Dicha disposición por la que se establece un plazo impide que se dé el caso, improbable pero plausible (y, a efectos de las normas adoptadas en relación con el Sexto Programa Marco de I+D, de todo punto imposible) de que se creen embriones humanos con fines de investigación (lo que sólo está permitido en el Reino Unido y en circunstancias especiales).

- c) El que los proyectos financiados deban estar al servicio de fines de investigación particularmente importantes es conforme con el consenso legislativo internacional.
- d) Forma parte igualmente de la normativa internacional la necesidad de examinar de antemano todos los métodos alternativos para los fines de la investigación de que se trate (incluidos los proyectos o experimentos en animales de células madre humanas específicas de tejido «adultas»). Esto evidentemente sólo puede hacerse en función de los conocimientos actuales y no debería retrasar de modo inapropiado las decisiones que aún están pendientes.
- e) Exigir el consentimiento informado del donante es asimismo común a escala internacional; tal suele ser la práctica a la hora de donar órganos.
- f) La exclusión de toda contraprestación<sup>(1)</sup> es ampliamente conforme con la práctica jurídica internacional y, en consecuencia, se acoge con satisfacción.
- g) La protección de los datos personales en todos los procesos de esta índole se antoja una exigencia obvia.
- h) La obligación de ajustarse a unos niveles de calidad y seguridad y de garantizar la rastreabilidad se adecua a la actual situación legislativa y técnica en trabajos con material biológico de pacientes y destinatarios experimentales. Se antoja asimismo importante en relación con el establecimiento de bancos de células madre enunciado en el punto 5.3.3.

5.8. Los párrafos posteriores a la letra h) (en lo sucesivo denominados párrafos 2 a 5) establecen el procedimiento destinado a garantizar el cumplimiento de los criterios antedichos y se remiten a aspectos concretos enunciados en la exposición de motivos.

5.8.1. El párrafo 2 dispone una razonable división de las competencias de evaluación de los criterios enunciados en las letras a) a h). La prioridad de los objetivos de investigación y la cuestión de si tales objetivos únicamente pueden alcanzarse recurriendo a nuevas líneas de células madre de embriones humanos sólo puede explicarse en el contexto de una evaluación científica. Por el contrario, en las letras a), b) y e) a h) se establecen criterios formales que corresponde evaluar a la administración de conformidad con unas disposiciones uniformes. Si no se cumple uno de tales criterios queda excluida toda posibilidad de subvencionar el proyecto.

<sup>(1)</sup> En este caso existe también una analogía con la donación de órganos.

5.8.2. El párrafo 3 remite a las opiniones del Grupo Europeo sobre Ética en la Ciencia y las Nuevas Tecnologías. Dicha disposición puede ser útil para incluir una apreciación sobre el estado de evolución científica en un ámbito en rápido desarrollo como es el de la investigación de las células madre.

5.8.3. El párrafo 4 formula el principio de que las nuevas líneas de células madre de embriones humanos obtenidas han de ponerse a disposición de la comunidad científica de manera gratuita (y sin que se obtenga beneficio alguno). En opinión del Comité se considera muy importante que la Comisión contribuya «al establecimiento de bancos públicos de células madre y a su conexión en red a nivel europeo». Dicho planteamiento se ampara en las reflexiones de la Fundación Europea de la Ciencia.

5.8.4. La normalización que resultaría de ello constituye un valor añadido europeo. Es un requisito importante y un firme fundamento para ulteriores investigaciones que redundaría en interés de Europa y de todo el mundo y reduciría la cifra de embriones necesarios para la obtención de células madre.

5.8.5. Las nuevas líneas de células madre de embriones humanos obtenidas mediante el apoyo del Sexto Programa Marco deberían depositarse por tanto en un banco de células madre de titularidad pública.

5.8.6. Esto también puede contravenir las restricciones del uso que se derivan de la adjudicación de una patente a las líneas de células madre existentes.

5.8.7. Cabe felicitarse asimismo por el contenido del párrafo 5, pues éste incluye el compromiso voluntario de la Comisión de publicar una relación de los proyectos de investigación (pero no de las personas que trabajan en ellos) que impliquen el uso de células madre de embriones humanos financiados por aquélla.

## 6. Observaciones del Comité IV: Estados miembros con legislaciones nacionales divergentes

6.1. Los sistemas jurídicos de los Estados miembros son muy diversos. No todos los Estados miembros tienen legislación explícita sobre la investigación de las células madre. En algunos la legislación vigente es más liberal y en otros más restrictiva que la propuesta de la Comisión. Se trata de un proceso en evolución.

6.2. Así pues, en tanto los proyectos de investigación correspondientes relativos a la investigación de células madre se ciñan a los márgenes de actuación que habilita la propuesta de la Comisión (es decir, no se limiten a las líneas de células madre cuya utilización está autorizada en todos los Estados miembros), las instituciones científicas de los Estados miembros cuya legislación es más restrictiva no podrán participar en tales proyectos de investigación y, por lo tanto, no podrán solicitar la obtención de recursos financieros.

6.3. Por el contrario, en los Estados miembros cuya legislación es más liberal se podría asimismo privar a sus instituciones científicas de la posibilidad de obtener subvenciones comunitarias a la investigación, si sus proyectos de investigación no se atuviesen a las condiciones expuestas en la propuesta presentada por la Comisión.

6.4. Dicha situación es tanto más insatisfactoria, cuanto que, por una parte, todos los Estados miembros contribuyen al Presupuesto comunitario y, con ello, parte de su contribución va a parar a los fondos comunitarios destinados a subvencionar la investigación y, por otra parte, tales exclusiones limitan el potencial del espacio europeo de la investigación al impedir que determinados Estados miembros (o sus instituciones científicas) participen en la red en que se integra el programa europeo de investigación (y se beneficien de los fondos correspondientes).

6.5. No obstante, a juicio del Comité, dicha situación no impide que el Consejo resuelva adoptar la modificación de la Decisión 2002/834/CE propuesta por la Comisión, en el caso de que cuente con una mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento.

6.6. La competencia de la Comunidad relativa a la concesión de subvenciones no la faculta para disponer la unificación o armonización de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

6.7. Habida cuenta de dicha situación, el Comité recomienda que:

6.7.1. La Comisión, al aplicar el correspondiente programa de investigación, se esfuerce por estructurar los proyectos individuales o los elementos del programa de tal manera que los centros de investigación que de otro modo quedarían excluidos puedan al menos seguir participando en diversas partes de los programas o en tareas secundarias cuya aplicación y contenido no vulnere la legislación europea ni el Derecho nacional correspondiente.

6.7.2. Los Estados miembros afectados, al revisar en el futuro sus respectivas legislaciones, se esfuercen por adecuarse al máximo a las propuestas presentadas con objeto de que, en beneficio de la investigación y la medicina europeas y en vista de su alto grado de interconexión y cooperación internacional, se avance gradualmente en pos de una regulación unitaria en todos los Estados miembros. A juicio del Comité, la presente propuesta constituye un buen compromiso al respecto.

## 7. Síntesis

7.1. La presente propuesta colma el encargo que el Consejo transmitió a la Comisión en septiembre de 2002. Su contenido

regula todos los aspectos con respecto a los cuales el Consejo consideró necesario establecer normas en las disposiciones de aplicación del Sexto Programa Marco de I+D.

7.2. La presente propuesta —que se refiere a una cuestión muy delicada pero, por las oportunidades que brinda, también importante— representa un término medio moderado y más bien restrictivo entre los diferentes regímenes nacionales de los Estados miembros. Supone por tanto un compromiso entre las distintas interpretaciones divergentes.

7.3. La reglamentación propuesta es certera. Permite que se fomenten investigaciones de alto nivel científico puestas al servicio de importantes objetivos médicos y biológicos. Concede prioridad a proyectos de coordinación y cooperación internacional y formula criterios y procedimientos claros con el fin de salvaguardar el respeto de importantes aspectos éticos y jurídicos.

7.4. El Comité respeta la postura de aquellos ciudadanos, y de sus propios miembros, que rechazan, por razones éticas, la obtención de líneas de células madre humanas y que en consecuencia rechazan la propuesta de la Comisión.

7.5. Teniendo en cuenta todas las posturas, el Comité, no obstante, remitiéndose a las detalladas explicaciones que se han expuesto anteriormente, recomienda aprobar la propuesta de la Comisión.

7.6. El Comité reitera su llamamiento a la Comisión para que ésta, al aplicar el programa científico, trate de evitar, mediante la apropiada estructuración de los elementos del programa, que instituciones científicas de acreditada excelencia que operan en determinados Estados miembros se vean excluidas de participar en dicho programa.

7.7. El Comité reitera su llamamiento a los Estados miembros para que éstos, al revisar sus respectivas legislaciones, persigan el mismo objetivo y traten de lograr un consenso referido a esta cuestión de reconocida dificultad, conforme al cual se amplíe el consenso básico que ya se ha logrado sobre las cuestiones fundamentales (véase el punto 1.3) hasta convertirlo en un régimen general aceptado por todos los Estados miembros.

7.8. Las nuevas líneas de células madre de embriones humanos obtenidas mediante el apoyo del Sexto Programa Marco deberían depositarse en un banco de células madre de titularidad pública y ponerse libremente a disposición de la investigación europea.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Iniciativa del Reino de los Países Bajos con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 44/2001 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil»<sup>(1)</sup>**

(2004/C 32/18)

El 27 de noviembre de 2002, 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 Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 2003 (Ponente: Sr. Retureau).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 63 votos a favor, 11 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. La propuesta legislativa

1.1. Esta propuesta legislativa tiene su origen en una iniciativa del Reino de los Países Bajos<sup>(1)</sup> destinada a modificar una disposición del Reglamento CE nº 44/2001 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (denominado en lo sucesivo «el Reglamento»), que entró en vigor el 1 de marzo de 2002 y establece disposiciones de aplicación uniformes del Convenio de Bruselas I, que versa sobre el mismo asunto. No obstante, el Convenio sigue vigente para el Reino de Dinamarca, de la misma manera que el Convenio de Lugano (1988) sigue en vigor para determinados terceros países.

1.1.1. La propuesta de modificación pide que se autorice una excepción al Reglamento por lo que se refiere a la competencia judicial en materia de contratos de trabajo transfronterizo.

1.1.2. La propuesta se basa en la letra c) del artículo 61 y el apartado 1 del artículo 67 del TCE. Estos artículos, y el artículo 65, al que remite el artículo 61, tratan de la competencia del Consejo y del derecho de iniciativa de sus miembros (paralelo al de la Comisión, pero limitado a un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del TCE tal como ha sido modificado en Amsterdam) en el ámbito de la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Con la entrada en vigor del Tratado de Niza, la Comisión vuelve a tener la exclusividad del derecho de iniciativa, mientras que los miembros del Consejo sólo conservarán la posibilidad de presentar propuestas a título individual.

1.2. El artículo 20 del Reglamento refleja las normas establecidas en materia de competencia jurisdiccional para las demandas relativas al contrato de trabajo presentadas por los empresarios contra sus trabajadores domiciliados en otro Estado miembro; en principio, el tribunal competente para examinar este tipo de demandas es el del domicilio del trabajador/a.

1.2.1. Se trata de una norma general de atribución de competencia para toda demanda presentada en virtud del Reglamento, aunque éste prevé algunas excepciones de carácter restrictivo.

1.3. El objetivo de la propuesta es modificar esta norma de competencia para los casos de anulación judicial del contrato de trabajo por iniciativa del empresario, cuando éste solicite al tribunal que dicte el despido y determine sus consecuencias, en particular las pecuniarias; la anulación judicial es, al parecer, un procedimiento admitido en algunos Estados miembros y, según los autores de la propuesta, en los Países Bajos puede llegar a ser obligatoria en el caso de algunos trabajadores protegidos.

1.3.1. Con la modificación propuesta se pretende dar al empresario la opción de presentar su demanda ante los tribunales del lugar donde el trabajador/a realiza habitualmente su trabajo, en vez de hacerlo, en principio, ante el tribunal competente del domicilio del trabajador/a. Según se afirma en la propuesta, esta posibilidad, aun siendo unilateral, resultaría favorable para ambas partes.

## 2. Observaciones generales

2.1. La propuesta ofrece esencialmente una nueva ventaja al empresario, permitiéndole elegir la jurisdicción del lugar de ejecución del contrato en vez de la del domicilio del demandado, y privaría por tanto al demandado de la posibilidad de ejercer su derecho a escoger la jurisdicción competente (domicilio del demandado, lugar de trabajo o sede de la empresa).

2.2. Se trataría de una derogación de ciertos principios de competencia que parecen consolidados en el Reglamento y cuyo objetivo es proteger a la parte más débil en aquellos contratos que se caracterizan por la desigualdad de índole económica o de competencia técnica y profesional entre las partes (empresarios/trabajadores, comerciantes/consumidores,

<sup>(1)</sup> DO C 311 de 14.12.2002, p. 16.

aseguradores/asegurados...). Cabe señalar que el Comité dio su aprobación a este Reglamento en su dictamen de 1 de marzo de 2000 <sup>(1)</sup>.

2.3. Aunque la Seguridad Social está excluida explícitamente del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Convenio de Bruselas y el Reglamento antes citado, el Derecho del trabajo sí está incluido, a pesar de las dificultades para que se lo considere como una rama del Derecho privado.

2.3.1. Esto se debe, en primer lugar, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, competente para interpretar el Convenio, que estableció que éste se refería implícitamente a los contratos de trabajo, pues la primera versión del Convenio no los mencionaba; posteriormente, dos revisiones del Convenio han conllevado la plena inclusión de los contratos de trabajo.

2.3.2. Lógicamente, todas las excepciones al Derecho común de los contratos y a la competencia judicial relativas a los contratos de trabajo se justifican por el hecho de que el Derecho del trabajo constituye un ámbito totalmente específico.

2.3.3. En efecto, existen numerosas disposiciones de orden público que marcan fuertemente el Derecho del trabajo. En la mayoría de los Estados miembros, los objetivos de protección de los trabajadores y de sus representantes suelen implicar la intervención de las autoridades públicas en las condiciones de establecimiento, ejecución y resolución del contrato (inspección laboral, regulación de determinadas disposiciones del contrato, cláusulas obligatorias o prohibidas, protección reforzada de algunas categorías de trabajadores/as, regulación de las condiciones laborales y los contratos según las profesiones, ya sea por la vía legislativa o mediante convenios colectivos, por actividad, nacionales o regionales), así como muchas otras excepciones al principio de libertad contractual.

2.3.4. Además, en los intentos de establecer un Derecho contractual europeo no se contemplan los contratos de trabajo, pues se los considera demasiado vinculados a las tradiciones sociales y jurídicas de cada país, además de demasiado sujetos a criterios de orden público y a otros elementos de hecho o de derecho. Con la ampliación de la Unión, la situación pasará a ser aún más compleja y a estar más diversificada.

2.3.5. Por otra parte, para conseguir una armonización que favorezca la movilidad de la mano de obra en el Mercado Único y la realización del principio de igualdad, y que garantice un alto nivel de protección de los trabajadores, el Derecho comunitario del trabajo se está desarrollando de manera amplia, lo que influye sobre el contenido de los contratos laborales.

2.4. En la mayoría de los países europeos, la posibilidad de que un tribunal dicte un despido a petición del empresario constituye evidentemente un caso hipotético particular, ya sea porque no está previsto por el Derecho nacional, o porque en la práctica constituya un procedimiento excepcional. Por ello, cabe cuestionar que sea conveniente modificar una norma fundamental de procedimiento del Reglamento para tener en cuenta demandas que no parecen ser habituales.

2.4.1. En efecto, aunque en principio es posible que un contrato privado o comercial pueda ser rescindido por decisión judicial, si una de las partes considera que la otra no cumple sus compromisos contractuales, o si el desacuerdo no ha sido solucionado mediante transacción o arbitraje, esta situación dista mucho de ser frecuente cuando se trata de contratos de trabajo; éstos finalizan en el plazo fijado, en el caso de los de duración determinada (CDD) o, en general, por la voluntad de una de las partes, a condición de que se cumplan las cláusulas y los Reglamentos aplicables o, en caso de grave falta de una de ellas, por iniciativa de la otra. Si hay desacuerdo sobre la clasificación del motivo y sobre las consecuencias pecuniarias de la rescisión del contrato, ésta puede realizarse bajo el control del juez.

2.4.2. Así pues, la anulación judicial constituye una excepción a la que se recurre cuando no se cumplen las condiciones habituales de rescisión o fin del contrato y, en particular, en ausencia de un procedimiento directo de despido por iniciativa del empresario, ya sea por causa de falta o por motivos económicos. El despido de algunos trabajadores protegidos está sujeto, durante el período de protección, a normas específicas que varían según los países; la obligación de presentar una demanda para hacer que un tribunal dicte el despido de un trabajador protegido (en su calidad de representante de los trabajadores) sólo parece existir en un número limitado de países; en la propuesta sólo se evoca el caso de los Países Bajos.

2.5. Las normas del Reglamento relativas a la competencia territorial obligan al demandante a presentar la demanda ante el tribunal competente del domicilio del demandado, ya que en principio se descarta toda cláusula atributiva de competencia por lo que se refiere a los contratos de trabajo; tal cláusula sólo es admisible eventualmente una vez surgido el litigio e iniciado el procedimiento que conduce a la rescisión del contrato, siempre y cuando sea objeto de un acuerdo voluntario entre las partes. No obstante, puede admitirse en el contrato bajo algunas condiciones, sobre todo si el domicilio del trabajador se encuentra en un tercer país.

2.5.1. Por consiguiente, nada impide que el empresario que haya decidido presentar una demanda con vistas a la anulación judicial del contrato negocie con el trabajador para ponerse de acuerdo sobre la competencia jurisdiccional, en las condiciones admitidas por el Reglamento, y nada impide este tipo de acuerdo si resulta favorable a ambas partes en determinadas circunstancias, en particular en el caso de los contratos de trabajo fronterizo.

(1) DO C 117 de 26.6.2000.

2.6. Pero la propuesta presentada al Consejo permitiría que el empresario eligiese su jurisdicción, lo que podría tener consecuencias serias para el trabajador afectado por el procedimiento judicial de despido, que debe poder ejercer su defensa frente al demandante en condiciones óptimas; la propuesta introduciría una excepción importante a los principios generales de procedimiento del Reglamento y podría afectar a los derechos de la defensa en caso de que, una vez iniciado el litigio, el trabajador no deseara aceptar una cláusula atributiva de competencia al tribunal del lugar de trabajo o el de la conclusión del contrato, sino que prefiriese el tribunal de su domicilio, siempre y cuando éste se encuentre en un Estado miembro sujeto a las disposiciones del Reglamento.

2.7. Únicamente cuando el demandado no esté domiciliado en un país sujeto al Reglamento, y no exista una cláusula atributiva, el tribunal del país del empresario donde se haya presentado la demanda podrá, de manera legal, ejercer su competencia, aplicando las normas del Derecho nacional.

2.8. En estas condiciones, el Comité no considera que exista una razón imperativa para generalizar una excepción en beneficio exclusivo de una de las partes, y quizás en detrimento de la otra, cuando el Reglamento establece un principio general al mismo tiempo que autoriza una excepción por acuerdo mutuo una vez surgido el litigio; así, esta excepción tiene debidamente en cuenta las situaciones donde el ejercicio de la competencia de los tribunales del lugar de trabajo pueda resultar favorable a los intereses de ambas partes.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

2.9. En el marco de la movilidad de la mano de obra en el Mercado Único, el Comité considera que, si el legislador acepta la propuesta, ésta:

- a) obligaría a los demás Estados miembros a reconocer y aplicar una decisión que tiene su origen en un procedimiento relativamente poco frecuente en el Derecho del trabajo, incluso en los países donde se admite;
- b) podría afectar a los derechos de la defensa y a los principios generales destinados a proteger a la parte más débil en determinados contratos;
- c) podría entrar en conflicto con el orden público de algunos países, por ejemplo si se tratara de trabajadores protegidos o si los motivos de despido no resultaran admisibles en su foro; en este caso, cabe la posibilidad de que en estos países la decisión ni se reconociese ni se ejecutase, en aplicación de la cláusula del Convenio que permite al Estado destinatario oponerse a la ejecución de una sentencia extranjera contraria al orden público interno;
- d) constituiría una muestra de prevención hacia los tribunales competentes de los demás Estados miembros en cuanto a su capacidad para conocer y aplicar la normativa de contratos, aspecto éste que forma parte de las razones alegadas en favor de la propuesta.

### 3. Conclusión

El Comité considera que la propuesta del Reino de los Países Bajos debería ser desestimada, por razones de seguridad jurídica y de respeto de un principio general de procedimiento.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

## ANEXO

**al dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

Las siguientes enmiendas fueron rechazadas en la votación, pero obtuvieron más de una cuarta parte de los votos emitidos:

**Punto 3**

Sustitúyase por el texto siguiente:

«La iniciativa del Reino de los Países Bajos es improcedente debido a la supresión de su fundamento jurídico en el Tratado CE. El Comité recomienda a la Comisión que examine los hechos tomando en consideración las observaciones del Comité.»

*Exposición de motivos*

Debido a la inclusión del apartado 5 en el artículo 67 del Tratado CE por el Tratado de Niza, el derecho de iniciativa otorgado a los Estados miembros por un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se suprime con la entrada en vigor del Tratado de Niza. Así, la iniciativa de los Países Bajos carece de fundamento jurídico y, por consiguiente, es improcedente.

Las observaciones del Comité deberían transmitirse a la Comisión para que examine los hechos.

*Resultado de la votación*

Votos a favor: 21, votos en contra: 54, abstenciones: 2.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las estadísticas de intercambios de bienes entre Estados miembros»**

(COM(2003) 364 final — 2003/0126 (COD))

(2004/C 32/19)

El 3 de julio de 2003, 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.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 403º Pleno celebrado los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), ha decidido nombrar a la Sra. Florio ponente general y ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

## 1. Contexto

1.1. El Reglamento vigente sobre las estadísticas de los intercambios de bienes entre Estados miembros (Intrastat) es el fruto de un acuerdo que modifica el sistema de recogida de datos en este ámbito, bien entre los países miembros de la Unión Europea, bien con terceros países. Este acuerdo, firmado en 1991 <sup>(1)</sup>, se viene aplicando desde 1993, coincidiendo con la realización del mercado interior y la desaparición de las fronteras físicas entre los Estados miembros.

1.2. Una vez suprimido el sistema de recogida de datos estadísticos proveniente de las declaraciones aduaneras, se hizo indispensable la creación de un nuevo instrumento que viniera a reforzar la información relativa al intercambio de bienes y pudiera considerarse fundamental para apoyar el mercado interior.

1.3. Efectivamente, las estadísticas en este sector son imprescindibles tanto por lo que respecta a la balanza de pagos y la contabilidad nacional como, naturalmente, al buen funcionamiento y el control del propio mercado interior.

1.4. En este contexto, era ineludible la creación de un sistema ágil, simplificado y armonizado que respetara los distintos sistemas nacionales de recopilación de datos y de contabilidad.

1.5. Al mismo tiempo, el nuevo Reglamento deberá prever una simplificación a dos niveles: en lo que se refiere a la nomenclatura de los productos y reduciendo el número de las variables estadísticas.

## 2. Características de la nueva propuesta

2.1. El nuevo Reglamento entrará en vigor a partir de 2005 y, en resumen:

- prevé normas más claras y más simples;
- delimita el ámbito de aplicación, permitiendo a los Estados miembros un mayor margen para dar también una respuesta a las exigencias nacionales;
- valoriza la organización administrativa de cada país en la materia;
- es el resultado de tres estudios distintos (un sondeo de opinión entre responsables de la información en seis Estados miembros, un estudio basado en una muestra de usuarios de estadísticas comunitarias y un estudio sobre la problemática de la nomenclatura de productos en Suecia);
- simplifica y mantiene el mecanismo de umbrales a fin de evitar la carga de trabajo que supone para los responsables de la información (y, en especial, las PYME);
- incluye nuevas disposiciones relativas a los plazos de transmisión de datos con objeto de responder, en particular, a los plazos que ha señalado el Banco Central Europeo;
- mantiene un vínculo entre la información estadística y los trámites fiscales que existen en el marco de los intercambios de bienes;
- introduce normas relativas a la calidad de la información estadística;
- refuerza el principio de confidencialidad de los datos disponibles con arreglo al sistema ya vigente en el marco de Extrastat;
- pone en marcha un Comité de reglamentación, mientras que el Comité actual es un comité de gestión.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CEE) nº 3330/91 del Consejo.

### 3. Observaciones y recomendaciones

3.1. Como ya ha manifestado en anteriores dictámenes, el CESE valora positivamente cualquier avance que se produzca en el ámbito de la estadística y la recopilación de datos a cargo de la Comisión y los Estados miembros como una medida para potenciar y vigilar la evolución de la Unión Económica y Monetaria.

3.2. En este orden de cosas, se hace indispensable la creación de un instrumento de fácil comprensión y utilización por parte de las empresas —en especial las PYME— en su calidad de proveedores de información, así como una nueva relación con los institutos nacionales de estadística responsables de la recogida de datos.

3.3. Además de la importancia que entraña un instrumento de estas características, también será necesaria, sobre todo como medida de apoyo a las PYME, una campaña informativa en torno al nuevo Reglamento y al suministro y uso de los datos.

3.4. Con esta finalidad, sería preciso disponer de un programa específico de formación e información que permitiera a

las empresas el cumplimiento de este Reglamento sin obstáculos que gravaran aún más su propia actividad empresarial.

3.5. La Comisión debería contemplar instrumentos dinámicos para la divulgación de estos datos recurriendo a distintos canales (asociaciones empresariales, cámaras de comercio, etc.) e instrumentos (internet, CDs, etc.).

3.6. Además, una información adecuada evitará que los responsables de la información deban enfrentarse a las sanciones establecidas por los Estados miembros.

3.7. En la actualidad, las informaciones relacionadas con los umbrales establecidos para el intercambio de mercancías (que comportan exenciones, facilidades, etc.) se comunican a la Comisión, la cual, sin embargo, carece de poder alguno para llevar a cabo un control de los datos suministrados.

3.8. En el futuro, una mejor relación entre el sistema europeo de recopilación de datos y los institutos nacionales de estadística podría garantizar una mayor fiabilidad y armonización de los criterios para la recogida de información.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica Directiva 77/799/CEE relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados Miembros en el ámbito de los impuestos directos e indirectos»**

(COM(2003) 446 final/2 — 2003/0170 (COD))

(2004/C 32/20)

El 5 de septiembre de 2003, 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.

A la vista de la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 30 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha designado ponente general al Sr. Pezzini y ha aprobado por 45 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Directiva sobre asistencia mutua, en la que se establecen las normas que regulan la asistencia mutua y el intercambio de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros con vistas a una aplicación eficaz de su normativa en materia fiscal, data de 1977.

### 1.2. Extensión del fraude

1.2.1. La necesidad de un instrumento de esas características se deriva del riesgo creciente de que la práctica del fraude y la evasión fiscal a través de las fronteras nacionales ocasione pérdidas presupuestarias para los Estados miembros.

1.2.2. Esta situación vulnera el principio de justicia fiscal así como la libre circulación de capital y la libre competencia, lo que también provoca, cuando menos, un funcionamiento imperfecto del mercado interior.

1.2.3. La red de acuerdos bilaterales entre los Estados miembros ha demostrado ser ineficaz para combatir todos los fenómenos de fraude y evasión fiscal, que tienen carácter multinacional y corresponden a una acentuada internacionalización de los intercambios y una creciente necesidad transnacional de personas y capitales.

### 1.3. Estructura de la directiva

1.3.1. La Directiva prevé tres tipos de intercambios de información: intercambio previa solicitud, intercambio automático e intercambio espontáneo. Asimismo, contiene disposiciones que imponen a los Estados miembros plazos y límites en el intercambio de dicha información, en el debido respeto y consideración de los derechos de los contribuyentes, así como de la seguridad de los datos utilizados.

1.3.2. Los gobiernos de los Estados miembros deberán también supervisar constantemente los procedimientos de intercambio.

### 1.4. Ámbito de aplicación de la Directiva

1.4.1. En un primer momento, la Directiva será de aplicación solo a los impuestos directos. Sólo después se amplió al impuesto sobre el valor añadido (IVA) y a los impuestos especiales, por cuanto de otro modo ambos sectores hubieran quedado descubiertos.

1.4.2. Las peculiaridades y especificidades de cada uno de estos ámbitos han motivado que la Comisión regule por separado los intercambios de información relativos al impuesto sobre el valor añadido<sup>(1)</sup>. Se prevé en un próximo futuro la elaboración de una propuesta relativa exclusivamente a los impuestos especiales.

### 1.5. Necesidad de puesta al día

1.5.1. El marco social, económico y político ha sufrido cambios radicales respecto a la situación que en su momento motivó la elaboración y posterior adopción de la Directiva. Las dimensiones del mercado interior y el volumen de los intercambios han cambiado. Por otra parte, no cabe duda de que el concepto mismo de mercado interior como ampliación de las fronteras nacionales ha asimilado ya completamente, en el plano operativo, un número cada vez mayor de elementos. Si bien por una parte se trata de un aspecto que sólo puede provocar satisfacción, por otra, se halla en paralelo a un crecimiento exponencial de las operaciones intracomunitarias y a un conocimiento cada vez mayor de los diferentes sistemas fiscales nacionales lo que ha provocado, de un modo casi natural, una ampliación de los fenómenos de fraude y evasión fiscal, que se amparan en las eventuales carencias tanto de la normativa europea como, en general, del vigente sistema de control. En este ámbito, resulta evidente la necesidad de modernizar, simplificar y hacer más eficiente el instrumento de la cooperación añadida y el intercambio de información entre los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 294 final.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. Las modificaciones que se proponen en relación a los actuales artículos de la Directiva de base se indican en el artículo 1.

2.2. La primera modificación propuesta, que se convertiría en el apartado 3 del artículo 2 de la actual Directiva, especifica la modalidad de ejecución del intercambio a petición. En particular, se establece que para cumplimentar las peticiones recibidas de otro Estado miembro, la autoridad del Estado miembro que suministra la información procederá como si actuase por cuenta propia.

2.2.1. Esta modificación es totalmente aceptable, por cuanto tiende a eliminar los efectos dilatorios de las investigaciones de algunas disposiciones nacionales que exigen de las autoridades competentes que informen al contribuyente, mediante notificación, la recepción, por parte de las autoridades competentes de otro Estado miembro, de la solicitud de asistencia para recoger información a su cargo. En cambio, dicha obligación de notificación no existe en los casos en que los Estados miembros operan por cuenta propia. La duración de la investigación quedaba por consiguiente condicionada, negativamente, únicamente porque la autoridad que la había solicitado no era nacional sino extranjera. Por consiguiente, se eliminará esta discriminación, que resulta perjudicial tanto para el Estado miembro que solicita la información como en relación con el funcionamiento del mercado interior. Por otra parte, dicha modificación va totalmente en el mismo sentido de la contenida en la propuesta sobre el IVA <sup>(1)</sup>.

2.3. La segunda modificación propuesta se refiere al segundo guión del apartado 1 del artículo 7, en la segunda parte de la frase y afecta a la modalidad de utilización por parte de la autoridad competente de un Estado miembro de la información recibida de otro Estado. Dicha información queda de hecho protegida por un compromiso de secreto, al igual que la información recogida en aplicación de la legislación nacional.

2.3.1. El actual texto de la Directiva ha motivado divergencias en su interpretación. De hecho, aun cuando se reconozca unánimemente el principio de posibilidad de divulgar la información recibida de otro Estado miembro si éste no se opone a ello, determinados Estados miembros sostienen que es necesaria una autorización explícita —de la autoridad del Estado miembro que ha suministrado la propia información— previa a la utilización de dicha información en un procedimiento judicial. Por el contrario, otros Estados miembros mantienen que puede presuponerse la autorización tácita para dicho uso si no se prohíbe explícitamente su uso.

2.3.2. El CESE comparte tanto la necesidad como la forma propuesta de modificación de la Directiva, por cuanto el nuevo texto tiende a suprimir toda ambigüedad interpretativa, haciendo con ello más rápido y claro el procedimiento. Dicho texto prevé, de hecho, que la información recibida podrá utilizarse en el curso de audiencias públicas o en las sentencias, si la autoridad competente del Estado miembro que suministra

la información no se opone a ello en el momento de su transmisión inicial. Por consiguiente, el procedimiento judicial no quedará por consiguiente en suspenso a la espera de una autorización explícita por parte de la autoridad competente de los Estados miembros, que consideraban necesaria dicha práctica.

2.4. La siguiente modificación propuesta consiste en una reformulación de los apartados 1 y 3 del artículo 8 de la actual Directiva, que regula los límites al intercambio de información.

2.4.1. El texto actual del apartado 1 ha dado pie a interpretaciones ambiguas en relación con la posible negativa, por parte de un Estado miembro a comunicar la información que se le solicite, cuando ésta contraviene la normativa fiscal de dicho Estado.

2.4.2. La modificación declara explícitamente que otro Estado miembro podrá denegar la información que se le solicite únicamente cuando la investigación o la obtención de la información solicitada contravenga su práctica legislativa o administrativa.

2.4.3. La propuesta mejora sin duda el texto actual, que es probablemente el que permite una aplicación efectiva más realista. No obstante, cabe señalar que las diferencias entre los diferentes procedimientos de investigación, que son reflejo directo de una armonización solo aproximativa de las normativas fiscales nacionales, perjudican un sistema eficaz de intercambio de información, lo que va en detrimento de un control efectivo de las operaciones sospechosas y, en definitiva, del funcionamiento del mercado interior.

2.4.4. Estas observaciones pueden aplicarse también a la modificación propuesta relativa al apartado 3 del artículo 8, que pretende aclarar las ambigüedades interpretativas relativas a la aplicación del principio de reciprocidad en el intercambio de información.

2.4.5. La propuesta de la Comisión establece que la autoridad competente de un Estado miembro podrá negarse a facilitar información cuando la autoridad competente del Estado miembro que la solicita no pueda suministrar el mismo tipo de información.

2.4.6. Aún considerando el apreciable esfuerzo realizado en aras de eliminar las divergencias interpretativas, cabe hacer la observación de que el recurso al principio de reciprocidad protege al Estado miembro concreto pero perjudica la completa realización del mercado interior.

2.5. En el texto de la propuesta de Directiva se añaden tras el artículo 8 dos nuevos artículos (8 bis y 8 ter), con el fin de uniformizar las disposiciones en materia de impuestos directos con las disposiciones relativas a los impuestos indirectos.

(1) COM(2001) 294 final. Apartado 3 del artículo 5.

2.5.1. El artículo 8 bis dispone, en su apartado 1, que a petición de la autoridad de un Estado miembro, la autoridad competente de otro Estado miembro notificará al destinatario, con arreglo a los procedimientos y las normas vigentes, todos los actos o decisiones de las autoridades del Estado requirente. El apartado 2 recoge los elementos sustanciales que deberán figurar en la notificación, mientras que el apartado 3 prevé la obligación de informar sin demora a la autoridad requirente del curso dado a su solicitud de notificación.

2.5.2. El nuevo artículo recoge las diferentes prácticas y procedimientos vigentes en el ámbito de las legislaciones fiscales nacionales, y destaca la obligatoriedad de reemitirse a dichos procedimientos a la hora de rechazar las solicitudes provenientes de otros Estados miembros. En particular, la obligación de notificación —inexistente en determinados Estados miembros— adquiere un carácter esencial de procedimiento en otros. Es cierto que el procedimiento se agilizaría si su gestión la realizase directamente el Estado miembro requirente, lo que, en la situación actual, es poco realista además de arriesgado. Es poco realista por cuanto implicaría por parte de cada una de las autoridades competentes nacionales un conocimiento exhaustivo de los procedimientos, incluyendo el de notificación, además del conocimiento de la legislación de cada Estado miembro. Es arriesgado en la medida en que una notificación incompleta y jurídicamente nula con arreglo a una legislación fiscal nacional resultaría perjudicial, al menos en lo que respecta al tiempo de investigación.

2.5.3. La propuesta de la Comisión es sin embargo apreciable, por cuanto, concretamente, pone en evidencia la importancia de dichos procedimientos y prevé las modalidades de información inmediata de las notificaciones sujetas a trámite, con el fin de agilizar las sucesivas acciones.

2.5.4. El artículo 8 ter regula la posibilidad de llevar a cabo controles simultáneos en relación con un único contribuyente por parte de dos o más Estados miembros en los casos en que dichos controles se consideren más eficaces que los controles individuales. La autoridad competente de un Estado miembro indicará los sujetos pasivos sobre los que tiene intención de efectuar un control simultáneo e informará a las autoridades de los Estados miembros en cuestión sobre los motivos que justifican la oportunidad del control así como su calendario. La autoridad a la que se ha dirigido la solicitud comunicará a la otra su conformidad o desacuerdo con dichos controles. En caso de acuerdo, dicha autoridad nombrará su propio representante encargado de dicho control.

2.5.5. El nuevo texto reconoce la importancia de los controles simultáneos que, de hecho, se consideran uno de los métodos más eficaces de control, si no el más eficaz en absoluto. Es evidente la mayor posibilidad de que las autoridades competentes de los Estados miembros en que operen los sujetos pasivos objeto de un control puedan detectar prácticas de fraude o de evasión fiscal mediante el contraste de los datos pertinentes correspondientes a un mismo período. No es casual que muchas de las partes deseen utilizar más los controles simultáneos, en particular con el fin de detectar usos fraudulentos en los precios de transferencia, en las operaciones intracomunitarias realizadas entre entidades que operan en varios Estados miembros.

2.5.6. Cabe, por consiguiente, congratularse por la introducción de dicho artículo 8 ter. No obstante, se observa que la facultad de negarse a la realización de controles simultáneos, aunque motivada, puede limitar el alcance efectivo de dichos controles y con ello la cooperación entre las administraciones de los Estados miembros.

### 3. Conclusiones

3.1. El CESE comparte la exigencia de instaurar un sistema eficaz de intercambios de información entre los Estados miembros, con vistas a contrastar la práctica del fraude y la evasión fiscal.

3.2. El CESE toma nota de que el desarrollo, tanto en su plano físico como en el operativo del mercado interior, así como la multiplicación de sujetos pasivos que operan en diferentes Estados miembros lleva consigo, de un modo natural, una cooperación mayor entre las administraciones nacionales.

3.3. Aún cuando reconoce la peculiaridad y especificidad de cada sector, el CESE destaca que un sistema eficaz de control y asistencia recíproca entre las autoridades competentes de los Estados miembros no puede prescindir de una mayor y más sistemática coordinación entre los sistemas de control en materia de impuestos directos e indirectos.

3.4. El CESE reconfirma su opinión <sup>(1)</sup> de que las diferencias existentes entre los diferentes Estados miembros en lo que respecta a los procedimientos administrativos perjudican la eficacia de los controles, dilatan la duración de los mismos y representan un notable obstáculo al funcionamiento del mercado único.

3.5. Una vez más, los beneficios potenciales que se derivarían de un funcionamiento más eficaz del mercado único y la cuestión concreta de los procedimientos de investigación del fraude y combate contra el mismo y contra la evasión fiscal están limitados por la tutela de los intereses nacionales. Como ya ha reclamado el CESE <sup>(2)</sup>, la cooperación administrativa y la prevención del fraude deben ir parejas a una modernización y simplificación de los regímenes fiscales. Tanto más en una Unión ampliada, en la que el proceso de armonización asume una importancia mayor.

(1) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE respecto del régimen del impuesto sobre el valor añadido aplicable a algunos servicios prestados por vía electrónica», DO C 19 de 21.1.1998, p. 56.

(2) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 218/92 del Consejo sobre cooperación administrativa en materia de impuestos indirectos (IVA)» y la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE respecto del régimen del impuesto sobre el valor añadido aplicable a algunos servicios prestados por vía electrónica», DO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

3.6. Sería oportuno añadir a los instrumentos jurídicos supranacionales —como la Sociedad Europea— instrumentos fiscales adecuados y procedimientos conexos de control e intercambio de información. Es decir, se podría concebir un sistema de intercambio y control «europeo», desvinculado de los actuales procedimientos nacionales y de aplicación progresiva.

3.7. El CESE aprovecha la ocasión para denunciar una vez más los límites que impone el principio de unanimidad, que actualmente regula toda decisión en materia de legislación fiscal comunitaria, a la vez que destaca la necesidad de superar dicho principio a favor del principio de mayoría, siquiera cualificada.

3.8. Resulta curioso que se haga referencia frecuente, con carácter general, al principio constitucional de justicia fiscal,

en relación a las potenciales distorsiones del mercado interior europeo, para luego aceptar de hecho las diferencias y los privilegios derivados de legislaciones y procedimientos nacionales.

3.9. El CESE, teniendo en cuenta los procedimientos nacionales vigentes y la voluntad política de no perturbar esta estructura, acepta las modificaciones propuestas como punto de convergencia y como nuevo paso, aunque insuficiente, hacia una modernización de la cooperación entre Estados miembros. El CESE invita también a las autoridades competentes de los Estados miembros a responder sin demora a las solicitudes de cooperación provenientes de las restantes administraciones, sin discriminar dichas prácticas a favor de investigaciones puramente nacionales. En este sentido, los aspectos tecnológicos de los instrumentos de control e intercambio deben adecuarse, evidentemente, a las formas más evolucionadas de fraude y evasión fiscal, que disponen de las más modernas tecnologías.

Bruselas, 30 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos»**

(COM(2003) 180 final — 2003/0071 (COD))

(2004/C 32/21)

El 30 de abril de 2003, de conformidad con los artículos 37 y 152 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 14 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Donnelly).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 30 de octubre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 84 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

#### **1. Introducción**

1.1. Las crisis de alimentación animal de los últimos años han demostrado que las deficiencias graves en cualquier fase de la cadena alimentaria pueden tener enormes consecuencias económicas. En el pasado se ha hecho frente a estos costes con recursos públicos. Aunque el origen de la crisis hay que buscarlo en los piensos contaminados, los agricultores y

consumidores europeos han sufrido graves efectos económicos.

1.2. La Directiva 95/96<sup>(1)</sup> por la que se establecen los requisitos y las normas aplicables a la autorización y el registro de determinados establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal constituye una sólida base para la

(<sup>1</sup>) DO L 332 de 30.12.1995.

seguridad de la alimentación animal, pero se limita a los productos cubiertos por las Directivas 70/524/CEE<sup>(1)</sup> y 82/471/CEE<sup>(2)</sup>.

1.3. La experiencia reciente revela que es necesario llevar a cabo una revisión general de las normas de higiene de los piensos y tener en cuenta la necesidad de garantizar un mayor nivel de protección de la salud animal y humana, así como del medio ambiente.

1.4. La experiencia también ha puesto de relieve la necesidad de contar con un enfoque integrado de la seguridad de la alimentación animal que incluya desde la producción primaria y el transporte hasta su comercialización o exportación.

1.5. La rastreabilidad facilita la retirada de los piensos y los alimentos. Sucesivas crisis de alimentación animal han revelado las dificultades que se plantean en esta área. El artículo 9 del Reglamento (CE) n° 178/2002<sup>(3)</sup> recoge la rastreabilidad como requisito general.

1.6. Si bien conforme a la legislación alimentaria y, más recientemente, el Reglamento (CE) n° 178/2002<sup>(3)</sup>, la responsabilidad principal de la producción de alimentos seguros recae en el sector agroalimentario, este principio no se ha aplicado a la cadena de alimentación animal.

## 2. Síntesis de la propuesta

2.1. La propuesta tiene por objeto garantizar la seguridad de todo tipo de piensos, asegurarse de que todas las empresas actúan conforme a estándares higiénicos armonizados y, por último, mejorar la rastreabilidad.

2.2. La propuesta refuerza el principio de que la responsabilidad principal de la seguridad de la alimentación animal recae en el explotador de la empresa de piensos, que está obligado a aportar una garantía financiera en virtud de dicha responsabilidad.

2.3. La propuesta aboga por un enfoque integrado para garantizar la seguridad de los piensos a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria de piensos hasta la alimentación de animales destinados a la producción de alimentos. Las empresas de piensos sólo podrían actuar una vez registradas u homologadas conforme a estas normas.

2.4. A través de la aplicación generalizada de los procedimientos basados en los principios HACCP (análisis de peligros y puntos de control crítico) y la aplicación de las buenas prácticas de higiene, la propuesta refuerza la responsabilidad de los explotadores de empresas de piensos. No obstante, se propone un trato flexible para las pequeñas empresas.

2.5. La Comisión propone introducir orientaciones nacionales y comunitarias de buenas prácticas para ayudar a los explotadores de empresas de piensos de todos los niveles de la cadena alimentaria animal a respetar las normas de higiene de los piensos mediante la aplicación de los principios HACCP.

2.6. Se propone la introducción de criterios microbiológicos basados en criterios científicos de riesgo.

2.7. En relación con la importación de piensos de terceros países, la propuesta refuerza los principios establecidos en la Propuesta de Reglamento por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano<sup>(4)</sup>, esto es, que los piensos importados deben tener al menos un nivel equivalente a los piensos producidos en la Comunidad.

2.8. Asimismo, se propone la derogación de la Directiva 95/69/CE<sup>(5)</sup> del Consejo y la Directiva 98/51/CE<sup>(6)</sup>, que establece determinadas medidas para aplicar la Directiva 95/69/CE del Consejo, así como condiciones y disposiciones para la autorización y el registro de determinados establecimientos e intermediarios que actúan en el sector de la alimentación animal.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera necesario revisar las normas de alimentación animal y ampliarlas para abarcar toda la cadena de la alimentación animal.

3.2. El CESE acoge positivamente el hecho de que la propuesta tenga en cuenta los principios de seguridad alimentaria consagrados en el Libro Blanco de la Comisión sobre seguridad alimentaria<sup>(7)</sup>, entre los que destacan los siguientes:

- a) la aplicación sistemática del planteamiento «de la granja a la mesa»;
- b) la decisión de basar la política en materia de seguridad de los piensos en un planteamiento global e integrado;

(1) DO L 270 de 14.12.1970.

(2) DO L 213 de 21.7.1982.

(3) DO L 230 de 1.2.2002, pp. 1-4.

(4) COM(2002) 377 final — DO C 95 de 23.4.2003.

(5) DO L 332 de 30.12.1995.

(6) DO L 208 de 24.7.1998.

(7) COM(1999) 719 final — DO C 204 de 18.7.2000.

- c) la designación de los fabricantes de piensos como principales responsables de los controles de seguridad de los piensos y los alimentos; y
- d) la decisión de basar en los riesgos la política en materia de seguridad de los piensos.

3.3. El CESE comprende y acoge positivamente el hecho de que la propuesta también tenga en cuenta algunas de las disposiciones recogidas en el Reglamento (CE) 178/2002<sup>(1)</sup>, entre otras, las siguientes:

- a) garantizar el buen funcionamiento del mercado interior de piensos inocuos y lograr un elevado nivel de salud humana y animal y un medio ambiente seguro;
- b) asegurar la rastreabilidad de los piensos;
- c) hacer que la responsabilidad en relación con la seguridad de los piensos recaiga en primer lugar en los explotadores de empresas de piensos siempre que sus productos o actividades puedan tener efectos negativos en la seguridad de los piensos;
- d) hacer a los Estados miembros responsables de la ejecución de la legislación relativa a la alimentación animal y humana; y
- e) velar por que sólo se comercialicen aquellos piensos que sean inocuos.

3.4. El CESE acoge positivamente que se proponga un Reglamento, que garantiza una aplicación uniforme en todo el mercado único y evita retrasos a la hora de actualizar las normas para tener en cuenta los avances técnicos y científicos.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge positivamente los requisitos de buenas prácticas en materia de alimentación de los animales recogidos en el anexo III de la propuesta; asimismo, considera que la aplicación coherente en todos los Estados miembros sólo podrá garantizarse mediante el empleo de orientaciones comunitarias.

4.2. El CESE coincide con la Comisión en que un sistema de registro y autorización de todas las empresas de piensos por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros permite garantizar la rastreabilidad de los productos desde el fabricante hasta el usuario final.

4.3. El CESE recomienda que el requisito de «cambiar frecuentemente» los materiales de cama (anexo III) se sustituya por «cambiar frecuentemente de acuerdo con las circunstancias», con objeto de reducir el riesgo de una aplicación inflexible del Reglamento.

4.4. El Comité acoge positivamente el principio de flexibilidad. Sin embargo, para evitar incoherencias en la interpretación, la Comisión debería acordar con los Estados miembros definiciones más claras dentro del Comité Permanente.

4.5. El Comité está de acuerdo en que las deficiencias en cualquier fase de la cadena de alimentación humana y animal pueden tener consecuencias financieras importantes. Estas deficiencias deben prevenirse mediante el establecimiento de garantías financieras. Sin embargo, el Comité considera que la propuesta de la Comisión no aclara suficientemente ni específica adecuadamente el carácter exacto de dicha garantía financiera ni su forma. Al tratarse de un asunto fundamental, la Comisión debería examinar cuidadosamente todo requisito de establecimiento de una garantía financiera, sobre todo en lo que respecta a los efectos financieros en los productores primarios y en las empresas de piensos.

4.6. El Comité recomienda vivamente a la Comisión que consulte a todos los interesados para establecer qué tipos de riesgo pueden estar cubiertos por la garantía financiera propuesta, así como la forma que debería tener dicha garantía para ser eficiente y aplicable en la práctica y cubrir adecuadamente los costes totales de toda deficiencia higiénica en la cadena alimentaria animal y humana.

4.7. El Comité desea insistir<sup>(2)</sup> en que, como los controles de las importaciones de terceros países también son cruciales para garantizar la seguridad de la alimentación animal en Europa, es preciso evaluar exhaustivamente la cuestión de la garantía financiera para la seguridad de las importaciones de piensos en la Unión Europea.

4.7.1. El Comité considera que la propuesta, en su forma actual, puede suponer una carga injusta para los importadores de piensos de la UE, lo cual podría redundar en un incremento de los precios. Por tanto, la Comisión debe intentar garantizar que los exportadores de piensos a la UE también cumplan sus responsabilidades para asegurar la seguridad de sus productos.

4.7.2. Por consiguiente, el Comité subraya la necesidad de garantizar el máximo posible de responsabilidad de los exportadores de piensos a la UE conforme a los artículos de las medidas sanitarias y fitosanitarias (código MSF) aprobadas en la OMC y considera que, para ayudar a los exportadores de los países en desarrollo es precisa la existencia de estructuras de apoyo con el fin de comprobar que se cumple la conformidad exigida en el punto de origen.

(1) DO L 213 de 21.7.1982.

(2) DO C 234 de 30.9.2003.

4.7.3. Debe hacerse todo lo posible para garantizar que los acuerdos de exportación e importación concluidos bajo los auspicios de la Grain and Feed Trade Association (GAFTA) sean transparentes, justos y respeten el principio de igualdad de trato.

4.8. El Comité señala que la propuesta no hace referencia a las normas sobre medicación terapéutica de la alimentación animal.

## 5. Resumen

5.1. El CESE apoya la propuesta de Reglamento, que garantiza la seguridad de los piensos desde la producción primaria hasta su comercialización o exportación.

5.2. El CESE aboga por recurrir a orientaciones comunitarias para garantizar una aplicación coherente del Reglamento.

5.3. El CESE reitera la importancia de garantizar que los exportadores de ingredientes para piensos a la UE sean responsables de la calidad de sus productos ante las autoridades comunitarias competentes a través de mecanismos de cooperación internacional como el Codex Alimentarius y el Código MSF de la OMC.

5.4. El Comité recomienda que la Comisión examine el impacto del requisito de garantía financiera para todas empresas de alimentación animal.

Bruselas, 30 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

---

## ANEXO

### al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate

#### **Punto 4.1**

Sustitúyase por el texto siguiente:

«El CESE pide a la Comisión que, en el marco del Reglamento, prevea una lista positiva para piensos.»

#### *Exposición de motivos*

Con una lista positiva se determina lo que deba administrarse como piensos para la alimentación. Con tal lista no se daría siquiera ocasión a que se presentaran numerosas inseguridades a lo largo de la cadena alimentaria hasta el consumidor.

#### *Resultado de la votación*

Votos a favor: 29, votos en contra: 57, abstenciones: 7.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento nº 79/65/CEE por el que se crea una red de información contable agrícola sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas en la Comunidad Económica Europea»**

(COM(2003) 472 *final* — 2003/0182 (CNS))

(2004/C 32/22)

El 16 de septiembre de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 23 de septiembre de 2003, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 29 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Allen y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La red de información establecida por el Reglamento nº 79/65/CEE proporciona a la Comisión los datos objetivos que precisa sobre la política agrícola común y constituye un útil instrumento que sirve tanto a los Estados miembros como a la Comunidad.

1.2. Los sistemas informáticos y los estudios y actividades de desarrollo consagrados a otros aspectos de la red en los que ésta se basa deberían poder acogerse a la financiación comunitaria.

1.3. El objetivo de la propuesta sometida a examen es, por lo tanto, incluirlos en el Reglamento nº 79/65/CEE con el fin de crear así el adecuado fundamento jurídico para su financiación.

1.4. Sin embargo, por necesidades de gestión, se propone que se autorice a la Comisión para que, a instancias de un Estado miembro, pueda modificar la lista de sus circunscripciones (regiones) recogida en el anexo al citado Reglamento nº 79/65/CEE.

## 2. Observaciones

2.1. El CESE considera fundamental la recopilación de información contable sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas. Esta información tiene mucha importancia para hacer un seguimiento de las repercusiones de la revisión intermedia de la PAC en las rentas de las explotaciones y los cambios para las rentas de las explotaciones agrícolas que puedan derivarse del acuerdo de la OMC sobre agricultura.

En el contexto de las negociaciones de la OMC es necesario disponer de información independiente y actualizada sobre las rentas de las explotaciones agrícolas de la UE para poder evaluar las implicaciones de las diferentes propuestas de política agrícola que se presenten en la OMC.

La Red de información contable agrícola es la metodología que facilita a los responsables de las decisiones políticas datos independientes sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas en la UE.

2.2. El CESE apoya sin reservas la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento nº 79/65/CEE mediante la inserción de un artículo 2 bis.

En el anexo al Reglamento figura una lista de las circunscripciones (regiones) elaborada para reflejar mejor las diferentes condiciones de la agricultura en los Estados miembros. En la actualidad, cada vez que un Estado miembro desea modificar una circunscripción a efectos de la Red de información contable agrícola es necesaria una decisión del Consejo.

El CESE considera que este procedimiento debería sustituirse por un sistema más eficiente.

La enmienda de la Comisión propone que se pueda modificar la lista de sus circunscripciones (regiones) de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo 19, siempre y cuando la solicitud de modificación se refiera a las propias circunscripciones del Estado miembro. De esta manera, el asunto podría resolverse por acuerdo entre la Comisión y el Comité Comunitario, tal como se especifica en el artículo 19.

2.3. En la segunda enmienda se propone sustituir el texto del apartado 1 del artículo 22 del Reglamento nº 79/65/CEE. En la actualidad no existe un fundamento jurídico adecuado para financiar los costes correspondientes a los sistemas informáticos que utilice la Comisión para la recepción, verificación, procesamiento y análisis de los datos contables. Si no se establece un fundamento jurídico adecuado para la financiación del sistema éste dejará de funcionar.

El CESE considera urgente la necesidad de crear el fundamento jurídico adecuado para la Red de información contable agrícola mediante su imputación al presupuesto comunitario y, dentro de él, a la sección Comisión. El CESE apoya sin reservas la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento nº 79/65/CEE a fin de alcanzar este objetivo.

2.4. En mayo de 2004 tendrá lugar la adhesión a la UE de los diez nuevos Estados miembros. Debemos asegurarnos de que se establezcan procedimientos adecuados para recabar información objetiva sobre las rentas agrarias de los nuevos Estados miembros.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

A juicio del CESE, el apartado 4 del artículo 19 debería modificarse mediante la adición del texto siguiente:

«La Comisión y el Comité Comunitario elaborarán procedimientos transitorios detallados especiales para los diez nuevos Estados miembros. Estos nuevos procedimientos deberán incluir todas las medidas necesarias para que la Comisión y el Comité Comunitario tengan la absoluta certeza de que la información recabada es verdaderamente objetiva e independiente y suficientemente fiable a fin de que los nuevos Estados miembros puedan integrarse plenamente en el sistema actual en un período de cinco años.»

### 3. Conclusión

El CESE apoya sin reservas la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento nº 79/65/CEE mediante la inserción de un artículo 2 bis y la sustitución del texto del artículo 22.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Balance de las experiencias obtenidas por el CESE en materia de evaluación del impacto económico, social y de empleo de las reformas estructurales llevadas a cabo en la Unión»**

(2004/C 32/23)

El 27 de marzo de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió solicitar al Comité Económico y Social Europeo un dictamen sobre el tema mencionado.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y de Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Vever).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 30 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 74 votos a favor, 27 votos en contra y 26 abstenciones el presente Dictamen.

El Comité Económico y Social Europeo recibió el 27 de marzo de 2003 una consulta del Parlamento Europeo para realizar una evaluación del impacto económico, social y de empleo de las reformas estructurales emprendidas en la Unión Europea. El Comité ha invitado a sus homólogos y corresponsales socioprofesionales de los distintos países de la Unión Europea a colaborar en esta evaluación. En este sentido cabe destacar que el Comité —con vistas al presente dictamen y otro solicitado por la Comisión sobre la estrategia de Lisboa— ha organizado una conferencia en Bruselas los días 8 a 10 de octubre de 2003 («La contribución de la sociedad civil organizada al proceso de Lisboa: por una Unión más participativa»). De estas reflexiones el CESE ha extraído las observaciones que se presentan a continuación.

## 1. Resumen

1.1. El Comité reitera su respaldo a las reformas estructurales emprendidas en los países de la Unión, en particular en respuesta al mandato de Lisboa, para reforzar la competitividad de Europa y garantizar la sostenibilidad de su modelo de desarrollo económico y social. Recuerda también que constituye un enorme desafío: no se trata sólo de actuar mejor que antes, sino, sobre todo, de actuar mejor que en otras partes. Además, el Comité se siente inquieto ante la creciente distancia entre los objetivos asignados a estas reformas, los retrasos en la realización de muchas de ellas y el deterioro persistente del crecimiento y del empleo en Europa. Si no se consigue una recuperación, existe el riesgo de que esta estrategia de reformas degenera en una «burbuja» rebotante de objetivos, de conceptos y de Estados participantes, pero con otras tantas carencias de corresponsabilidad, de aplicación práctica y de impacto.

1.2. El Comité subraya, en primer lugar, la necesidad de reforzar la credibilidad del mandato de Lisboa entre los europeos y de acabar con los temores respecto a su significado

real y su coste social: debemos precisar con mayor claridad que es legítima nuestra ambición común de ser los primeros beneficiarios del primer mercado del mundo y que las reformas previstas condicionan el porvenir de nuestra forma de desarrollo en una economía abierta.

1.3. El Comité siente una gran inquietud ante la ausencia actual de una auténtica perspectiva de crecimiento para los europeos, lo cual complica notablemente la ejecución de las reformas, puesto que produce inquietud y confiere fragilidad a la cohesión social. Por ello, apoya la necesidad de una iniciativa europea de crecimiento, objeto de diversas propuestas convergentes (véanse en este sentido la Presidencia italiana del Consejo, la Comisión, el informe Sapir, la declaración franco-alemana) y recientemente respaldada por el Consejo Europeo celebrado los días 16 y 17 de octubre de 2003. En consecuencia, el Comité recomienda que se promuevan —en especial mediante préstamos y asociaciones entre el sector público y el privado a escala europea— las inversiones transnacionales en investigación e infraestructuras que condicionan nuestro porvenir, sin por ello abandonar las disciplinas que el pacto de estabilidad impone a los presupuestos nacionales.

1.4. El Comité lamenta particularmente la ausencia de una política económica común que corresponda a la creación del euro: sería conveniente remediar sin demora esta situación y para ello debe lograrse también la aproximación y la simplificación de las disposiciones fiscales a escala europea. La integración de las directrices para el empleo en las orientaciones generales de política económica en el marco de una política económica más eficaz supondría también un paso acertado hacia una mejor gobernanza económica y social en la Unión.

1.5. El Comité constata que el mercado único aún dista de ser una realidad pese a que sigue creciendo: sería conveniente reforzar su identidad, su cohesión y su seguridad, especialmente mediante inspecciones comunitarias transnacionales, una gestión común de las aduanas exteriores, un estatuto europeo abierto a las PYME e incluso la creación, en aquellos ámbitos en que esté justificada, de servicios de interés general

a escala europea. Siguen siendo necesarias nuevas iniciativas para garantizar una mayor calidad y una verdadera simplificación de la reglamentación en Europa (aumento de los análisis de impacto, a los que el Comité está dispuesto a contribuir, más autorregulaciones socioprofesionales).

1.6. El Comité se muestra asimismo preocupado por los retrasos de la Unión en el ámbito de la investigación, pese a que el objetivo de competitividad de Lisboa se basa en las ventajas de una economía del conocimiento. Convendría especialmente revisar la dotación presupuestaria del programa marco de investigación para que pueda alcanzar un umbral de eficacia real y, al propio tiempo, centrarlo más en programas tecnológicos verdaderamente europeos. Una mayor convergencia de las políticas de defensa en el marco de la política exterior y de seguridad común, incluida una apertura recíproca más efectiva de los mercados públicos correspondientes, contribuiría en gran medida a apoyar la innovación tecnológica europea.

1.7. El Comité, al tiempo que subraya la interacción de las diversas reformas estructurales, señala las grandes diferencias en su grado de aplicación de un país a otro y en los diversos ámbitos: apertura de los mercados, acceso a la financiación, equilibrio en el gasto público, estimulación de la innovación, adaptación del mercado de trabajo, modernización de la protección social, reforzamiento de la educación y la formación, simplificación de la reglamentación y consolidación del desarrollo sostenible. El Comité constata igualmente que, en general, las reformas han avanzado más en aquellos Estados que han respetado las disciplinas del pacto de estabilidad. Subraya la necesidad de una información más precisa sobre las distintas situaciones nacionales y propone incorporar al sitio Europa una base de datos en la que se destaquen las mejores prácticas en relación con las reformas de la estrategia de Lisboa.

1.8. El Comité insiste en el papel esencial que los representantes de la sociedad civil organizada deben desempeñar para garantizar el éxito de las reformas, y lamenta que esta evidencia, explícitamente mencionada en el mandato de Lisboa, aún no tenga la debida relevancia en todos los Estados miembros. La preparación de las cumbres de primavera debería ser objeto de debates nacionales sistemáticos con los agentes económicos, los interlocutores sociales y demás representantes de la sociedad civil. Sus iniciativas deberían recibir un mayor aliento y deberían quedar reflejadas en los informes anuales de los Estados y de la Comisión, así como en la base de datos que recomienda el Comité para las mejores prácticas en la aplicación de las reformas de Lisboa. El Comité, por su parte, desea contribuir directamente a esta información mejorada.

1.9. El Comité concluye refiriéndose a la necesidad de garantizar que las reformas estructurales cuenten, por una parte, con el respaldo de una reactivación del crecimiento económico, a través de la realización del mercado único y el desarrollo de las inversiones transeuropeas y, por otra parte, que haya un mejor debate de las reformas estructurales, que se entiendan y distribuyan mejor entre todos aquellos que han de compartir las responsabilidades derivadas: no sólo deben dictarlas desde arriba los dirigentes políticos, sino que también deben recogerlas abajo, en el terreno, los agentes económicos y sociales. El Comité está convencido de que esta mejor sinergia entre quienes toman las decisiones políticas y los representantes de la sociedad civil marcará el éxito o el fracaso de las reformas estructurales que se han emprendido en la Unión.

## 2. Los procesos de reformas estructurales emprendidos en la UE

### 2.1. *Los distintos procesos de reformas estructurales*

2.1.1. La vida económica y social da lugar constantemente a adaptaciones y reformas. Bajo la presión de la evolución de la sociedad, de los intercambios comerciales y culturales, de las transformaciones tecnológicas, de la construcción europea y de la globalización económica, estas reformas se han multiplicado en el período más reciente. Así, en la última década se han acometido en la UE numerosos procesos de reformas estructurales económicas, sociales y de empleo con vistas a restablecer su competitividad, reforzar su crecimiento económico, recuperar el empleo y garantizar la sostenibilidad de su desarrollo y de su medio ambiente. Algunas de estas reformas (como continuar con la apertura del mercado único, la implantación del euro, etc.) se han emprendido fundamentalmente en el ámbito europeo y su motor han sido las instituciones europeas. En cambio, otras reformas han sido iniciadas por un Estado en su ámbito estrictamente nacional, basándose en orientaciones políticas propias, por iniciativa de los poderes públicos (como la liberalización económica en el Reino Unido) o en el marco de una sólida concertación con los interlocutores sociales (como el proceso económico y social contractual de Wassenaar llevado a cabo en los Países Bajos). A lo largo de los últimos años las reformas estructurales se han multiplicado en todos los Estados miembros como resultado de unas orientaciones establecidas por los Quince y aplicadas en cada Estado. Aunque se inscriben en el marco de unos objetivos compartidos, con un mismo sistema que incluye evaluaciones periódicas y comparativas, estas reformas dejan a los Estados miembros una gran libertad de iniciativa y de aplicación, según las diversas situaciones y contextos nacionales. De esta forma se han desarrollado múltiples interacciones alrededor de estas reformas, entre los diversos niveles de competencias y entre los Estados miembros.

2.1.2. En el ámbito europeo, un proceso central de reforma económica, junto con el Tratado de Maastricht de 1993 y la llegada de la moneda única, ha sido el dispositivo del pacto de

estabilidad, acompañado por la aprobación anual de las orientaciones generales de política económica. Los Quince aprobaron asimismo —en Cardiff, en junio de 1988— activar las reformas estructurales de adaptación a la apertura de los mercados de bienes, servicios y capitales.

2.1.3. En relación con el empleo, el Tratado de Amsterdam de 1997, al tiempo que precisaba que el pacto de estabilidad incluía también un objetivo de crecimiento —de ahí la denominación oficial de «Pacto de Estabilidad y Crecimiento»—, completó la adopción de las orientaciones generales económicas con la elaboración de unas directrices para el empleo que posteriormente, en noviembre de 1997, quedaron precisadas por el proceso de Luxemburgo. La cumbre de Colonia también estableció, en junio de 1999, recomendaciones en el marco de un pacto europeo para el empleo.

2.1.4. Más tarde se emprendió la gran síntesis de los diferentes procesos de reformas estructurales mediante la estrategia de Lisboa acordada por los Quince en marzo de 2000. Al tiempo que se marca el ambicioso objetivo de situarse en primera línea de la competitividad mundial en 2010 y se apoya en los nuevos valores de la economía del conocimiento, esta estrategia organiza el relanzamiento del mercado único (particularmente para los servicios financieros, la propiedad intelectual, la apertura del mercado de la energía y las infraestructuras) y una serie de reformas económicas, sociales y administrativas en los Estados miembros (en especial para la formación, la investigación, el mercado de trabajo, la protección social y la simplificación administrativa). La propia estrategia de Lisboa se sitúa, quince años después, en la prolongación lógica del programa de 1992 que la Comisión «Delors I» puso en marcha en 1985, con vistas a lograr en esa fecha el mercado único europeo, y del Libro Blanco «Crecimiento, Competitividad y Empleo» que la Comisión «Delors II» presentó en 1993, para intensificar el impacto del programa para el mercado único.

2.1.5. Los Quince completaron este dispositivo de reformas en Gotemburgo en junio de 2001, al decidir un enfoque global que tuviera presentes las exigencias de un desarrollo sostenible en el conjunto de las políticas de la UE.

2.1.6. Por último, la Comisión puso en marcha en 2003 un ciclo integrado, decidido por el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, para mejorar la interacción de estos distintos procesos de reformas económicas, sociales y de empleo, con un cometido esencial confirmado para la cumbre de primavera, pero también para las otras cumbres europeas trimestrales y para las distintas formaciones del Consejo a lo largo del año, con un plazo ampliado a tres años para el ajuste de estas reformas.

## 2.2. *Los objetivos de las reformas estructurales*

2.2.1. El principal objetivo marcado para las reformas es reforzar la competitividad económica de una Europa decididamente abierta al mundo, consolidando al mismo tiempo y adaptando su modelo social, asentado en el diálogo y en la base de unos derechos sociales fundamentales. Sin duda es la sostenibilidad del desarrollo económico y social europeo, en un mundo en rápido cambio, lo que impone estas reformas estructurales que condicionan el porvenir.

2.2.2. Europa, como centro económico, se enfrenta hoy a la competencia tanto de nuestros grandes socios industriales, de alto nivel tecnológico (en particular Estados Unidos y Japón), como de las nuevas economías emergentes con bajos costes de producción. Los principales cambios estructurales que afectan a la competitividad de la economía europea, por tanto, están ligados:

2.2.2.1. a la aceleración de las transformaciones tecnológicas, de difusión global y unida a una mayor obsolescencia de los productos y técnicas, una competencia intensificada e incrementada a escala mundial e importantes traslados de empresas a países con costes más bajos, muchos de los cuales, por otra parte, progresan constantemente en educación, formación y cualificación profesional y tecnológica;

2.2.2.2. a las negociaciones comerciales de la OMC, que están llamadas a continuar pese al reciente fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún en septiembre de 2003, para la ejecución progresiva del programa de Doha, que incluye un amplio programa de apoyo al desarrollo internacional y de apertura económica a escala mundial y afecta tanto a los productos industriales como a los servicios y a la agricultura, con nuevas reglas para enmarcarlos en los ámbitos de la competencia, la propiedad intelectual, la salud pública y el medio ambiente;

2.2.2.3. a la evolución de conductas sociales, relativas particularmente al empleo y al mercado de trabajo, en busca, durante el período más reciente, de la reducción del tiempo anual de trabajo, con una gestión a menudo más flexible e individualizada;

2.2.2.4. al envejecimiento demográfico, que afecta a todos los países europeos y que plantea una serie de cuestiones sobre una mejor gestión de los distintos grupos de edad en el mercado de trabajo y sobre la financiación de la protección social.

2.2.3. Un objetivo importante de las reformas es reforzar la cohesión de la UE alrededor de su mercado único, objetivo que adquiere aún mayor importancia con la ampliación de la UE a veinticinco miembros en 2004.

2.2.4. Se trata también de acompañar la implantación del euro con una política económica convergente de los Estados miembros, conforme a los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.2.5. Mencionaremos por último la necesidad de garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social en Europa, tanto en lo relativo al equilibrio de las finanzas públicas como a la viabilidad del empleo (competitividad, formación, movilidad), la solvencia de la protección social (en especial las pensiones y la salud), el refuerzo de la cohesión social y la protección del medio ambiente.

### 2.3. *La percepción de las reformas en la opinión pública*

2.3.1. En relación con estos diversos objetivos han ido surgiendo ciertos interrogantes sobre el sentido, la eficacia e incluso la viabilidad misma de las reformas, tras la marcada ralentización del crecimiento económico, las perturbaciones financieras y bursátiles de los dos últimos años y el aumento del desempleo. En particular, el ambicioso objetivo establecido en Lisboa —convertir a Europa en 2010 en la economía más competitiva del mundo— resulta para muchos excesivamente optimista. Este objetivo nació en marzo de 2000, en un momento en que el crecimiento europeo, empujado por la emergencia de la «nueva economía», parecía salir al fin de una crisis de decaimiento que había durado un cuarto de siglo —algunos confiaban en que para un período igualmente largo— con altas tasas anuales de crecimiento que, en el caso de Irlanda, superaron incluso las dos cifras. Pero esta situación coyuntural se invirtió rápidamente al estallar la «burbuja» tecnológica y bursátil y al incrementarse las tensiones internacionales. Por otra parte, el objetivo de competitividad máxima establecido en Lisboa también puede despertar temores, porque la opinión pública puede preguntarse cuál será el precio que habrá que pagar para conseguirlo, dada la competencia de los países en desarrollo, donde los costes salariales y la protección social son incomparablemente inferiores. Además, las economías más emergentes de estos países, como China, añaden a estas características una productividad, una industrialización, inversiones y tecnologías de primera línea. No deben subestimarse estas dudas que incluso, si se dejan sin respuesta, podrían contribuir de forma muy directa a poner en peligro el éxito de los procesos emprendidos.

2.3.2. Por su parte, el Comité mantiene la confianza en los objetivos fijados para las reformas, incluido el de competitividad mundial marcado en Lisboa, siempre que se interpreten debidamente. El Comité ve esencialmente en el objetivo de Lisboa la voluntad política, claramente manifestada por los Quince, de dotarse de los medios para garantizar el crecimiento, el empleo y la sostenibilidad de su modelo de desarrollo económico y social mediante unas reformas que garanticen su compatibilidad con las crecientes limitaciones

de una economía abierta a la competencia internacional, apoyándose en sus puntos más fuertes, reales o potenciales, especialmente la educación y la formación, el espíritu y la capacidad de innovación y la puesta en común de sus principales recursos. En particular resulta perfectamente legítima y realizable para Europa, sus empresas y sus ciudadanos la ambición de ser los primeros beneficiarios del primer mercado del mundo, con quinientos millones de productores y consumidores con un poder adquisitivo diverso, pero global y comparativamente elevado, una vez plenamente realizado y mejorado su gran mercado unificado y ampliado. Tal constatación no puede sino confirmar la credibilidad del objetivo de Lisboa, aun cuando las exigencias para alcanzarlo supongan numerosos retos de todo tipo.

2.3.3. El Comité no subestima la determinación y la constancia precisas hoy para garantizar la ejecución efectiva de estas reformas. Ya se han conseguido progresos notables, pero aún quedan por delante los mayores esfuerzos para alcanzar los objetivos marcados. Ello implica, particularmente, mejorar los métodos para llevarlas a la práctica.

### 3. **Observaciones del Comité sobre los métodos de las reformas estructurales**

#### 3.1. *Principales avances en los métodos de las reformas*

3.1.1. La estrategia de Lisboa permitió, en primer lugar, que los Quince contaran con una guía de la que hasta entonces habían carecido. Enunciando una serie de objetivos y plazos para la ejecución de las reformas de aquí a 2010, establece un calendario plurianual operativo para aunar fuerzas y construir juntos un sitio Europa atractivo, abierto y competitivo. La revisión anual de la situación de esta estrategia, en la cumbre de primavera, permite hacer balance, establecer comparaciones y actualizar las prioridades en consecuencia.

3.1.2. El método abierto de coordinación, elegido para llevar a cabo las reformas en los distintos Estados miembros, da lugar a una nueva lectura del concepto de subsidiariedad, que ya no es pretexto para la compartimentación de las competencias europeas y las nacionales. El buen uso de la subsidiariedad, por el contrario, debe servir para establecer conexiones y puentes útiles entre los ámbitos europeo y nacional —y regional o local, en su caso—, y justificar asimismo una evaluación mutua entre iguales de las políticas de cada país, fomentando la difusión entre ellas de las mejores prácticas.

3.1.3. Por otra parte, los poderes públicos, sean europeos, nacionales o incluso regionales, no son los únicos afectados por las reformas: el sector privado, los interlocutores sociales y el conjunto de la sociedad civil organizada también deben actuar como motor, según indica muy explícitamente el mandato de Lisboa. Debe mencionarse especialmente que la UNICE y la CES han tenido un papel activo en la preparación de las cumbres de primavera, presentando sus contribuciones antes de cada cumbre y también participando, junto con la Comisión, en cumbres preparatorias de los interlocutores sociales por invitación de la Presidencia del Consejo. Con el acuerdo al que recientemente llegaron respecto a un programa plurianual para la organización de su diálogo social, la UNICE, el CEEP, la UEAPME y la CES han afirmado su voluntad de desempeñar hasta sus últimas consecuencias un papel autónomo y contractual en la definición y ejecución de las reformas estructurales en el ámbito europeo. Ello ilustra el aumento de poder de la dimensión «horizontal» del concepto de subsidiariedad (con un reparto de las responsabilidades entre poderes públicos, asociaciones de la sociedad civil y sector privado) además de su dimensión «vertical» tradicional (Europa, Estados, regiones).

3.1.4. También diversas organizaciones profesionales nacionales han tomado la iniciativa de presentar directamente en la cumbre de primavera su propia evaluación crítica y argumentada sobre la situación de las reformas, incluidas sus iniciativas autónomas o contractuales a modo de contribución. Son testimonio de ello los informes nacionales detallados de las federaciones miembros de la UNICE, referidos a cada uno de los quince Estados miembros de la UE —a los que se han unido Noruega y Turquía—, elaborados para la última cumbre de primavera celebrada en Bruselas en marzo de 2003 <sup>(1)</sup>.

3.1.5. Las interacciones entre los procesos de orientaciones económicas, de directrices de empleo, de realización del mercado interior y de reformas estructurales son igualmente claras y se han puesto de manifiesto desde principios de 2003, después de que la Comisión presentara simultáneamente sus informes anuales relativos a estos diversos ámbitos en el marco de un informe global de aplicación.

### 3.2. Principales puntos débiles de los métodos de las reformas

3.2.1. La coordinación entre los distintos procesos económicos, sociales y medioambientales iniciada por la Comisión en 2003 continúa en estado embrionario porque sigue siendo excesivamente formal y carece de un impacto decisivo sobre las decisiones políticas nacionales. Aún no se ha visto acompañada de una cooperación suficientemente permanente de las distintas formaciones del Consejo y de los Estados, para lo cual, con toda probabilidad, se necesitará un período de rodaje de los procedimientos y las conductas, particularmente durante el primer ciclo trienal de esta coordinación (2003-2006).

3.2.2. Resulta particularmente lamentable la falta de información concreta de los Estados sobre la situación real de las reformas nacionales en las cumbres de primavera. Parece, hasta la fecha, que han favorecido los Estados han favorecido nuevos debates sobre los objetivos ya fijados en Lisboa, a riesgo de añadir nuevas prescripciones, aunque sin justificarlas claramente, en lugar de contribuir a una evaluación comparativa de las reformas nacionales que la Comisión se esfuerza por describir con precisión, a falta de esa colaboración de los Estados.

3.2.3. Esta falta de información va muchas veces unida a retrasos en la aplicación y a faltas de disciplina. En este sentido cabe citar las crecientes dificultades de muchos Estados a la hora de aceptar las exigencias del pacto de estabilidad respecto al equilibrio de las finanzas públicas, los defectos persistentes en la transposición de las directivas y la cifra en aumento de infracciones de la reglamentación del mercado único.

3.2.4. También debe subrayarse la preocupante insuficiencia, en varios Estados miembros, de asociaciones de interlocutores sociales y de la sociedad civil, tanto en la definición y aplicación de las reformas como en la elaboración de informes de situación. Por otra parte, esta circunstancia es, en buena medida, la razón de que las federaciones miembros de la UNICE hayan presentado en la última cumbre de primavera sus propios informes nacionales.

## 4. Observaciones del Comité sobre los resultados de las reformas estructurales

4.1. Las reformas estructurales emprendidas en la UE, particularmente a través de la estrategia de Lisboa, han afectado principalmente a los campos siguientes, que deben reforzarse mutuamente:

- continuar con la apertura de los mercados,
- mejorar el acceso a la financiación,
- equilibrar el gasto público sin aumentar la presión fiscal,
- estimular la innovación,
- adaptar el mercado de trabajo,
- modernizar la protección social,
- reforzar la educación y la formación,
- simplificar el exceso de reglamentación,
- consolidar el desarrollo sostenible.

4.2. En cuanto a la apertura de los mercados, los avances más significativos afectan al sector de las telecomunicaciones y, en menor medida y con ciertos retrasos, a los de la energía (gas, electricidad), en los que los precios aún resultan con

<sup>(1)</sup> [www.unice.org/lisbon](http://www.unice.org/lisbon).

frecuencia muy elevados. El sector postal, que en muchos casos depende del sector público, sigue estando muy compartimentado, pese a unas primeras aperturas limitadas. Sigue habiendo retrasos en la interconexión, el equipamiento y la modernización de las infraestructuras de transportes, en especial en relación con los informes demasiado frecuentes sobre la realización efectiva de los proyectos de redes transeuropeas.

4.3. En cuanto al acceso a la financiación, la implantación del euro ha permitido, en buena parte, los avances pasados y presentes en la integración del mercado financiero europeo. También se han tomando distintas medidas en varios países para facilitar el acceso a la financiación de las empresas de nueva creación y las PYME. Pero el acceso al capital de riesgo sigue siendo muy insuficiente en Europa, sobre todo en comparación con Estados Unidos, lo cual afecta a la vitalidad de las PYME y de las empresas innovadoras en el mercado europeo. Por otra parte, la unificación del mercado financiero europeo sigue dependiendo en exceso de unas reglamentaciones que han acumulado retrasos, cuando podrían haberse alentado más las iniciativas de autorregulación profesional.

4.4. En cuanto al déficit público, puede comprobarse que la situación varía mucho de un país a otro: los informes de la Comisión y del Consejo han subrayado claramente que, aunque algunos Estados miembros pueden felicitarse por haber logrado un saldo positivo en sus finanzas públicas (Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Suecia), otros han visto cómo su déficit aumentaba peligrosamente (Alemania, Francia, Italia y hasta hace poco Portugal) y alcanzaban o superaban los límites fijados por el pacto de estabilidad. Estos países que hoy tienen grandes déficits son también los que presentan, comparativamente, los mayores retrasos en la aplicación de las reformas estructurales. Los países con unas finanzas públicas más equilibradas en general han abordado mejor las reformas estructurales, aunque algunos, sobre todo del norte de Europa, sufren también una elevada presión fiscal.

4.5. En cuanto a la estimulación de la innovación, la generalización del uso de Internet y el amplio acceso de las empresas a las nuevas tecnologías han permitido mejorar considerablemente la calidad de los productos y servicios, con notables ganancias de productividad. Esta evolución frecuentemente va acompañada del recurso a divisiones internacionales del trabajo, teniendo en cuenta las ventajas comparativas, incluidas las salariales, con un incremento de las subcontrataciones y los traslados de la fabricación de productos (textiles, electrónica, juguetes, etc.), incluso de la prestación de servicios (contabilidad de empresas), hacia economías exteriores emergentes. En cambio, el gasto en investigación, aunque es significativo en muchos países (Finlandia, Suecia, Francia), en varios sigue siendo insuficiente y continúa lejos

del objetivo del 3 % del PIB fijado por la estrategia de Lisboa. Además, existe un gran desfase entre ellos y respecto al programa marco de I+D europeo. Por último, la falta de una aproximación verdadera de los medios económicos y tecnológicos de defensa en la política exterior y de seguridad afecta gravemente a la situación de Europa en este ámbito y en sus aspectos derivados (nuevos materiales, electrónica, etc.). En cuanto a la concesión de patentes, ciertos países presentan un buen nivel nacional (Finlandia, Suecia), pero la media europea sigue muy lejos de la de Estados Unidos o Japón. La ausencia de una patente comunitaria, a la espera de la aplicación práctica del acuerdo político recientemente alcanzado, pesa sobre esta situación.

4.6. En cuanto a la mejora del mercado de trabajo, la situación varía mucho según el país, como ilustran los cuadros que se presentan en anexo. Aunque nadie está libre de problemas, en algunos casos el nivel de empleo es globalmente elevado, mientras que en otros existen un subempleo estructural y una tasa de desempleo preocupante. Están llevándose a cabo importantes reformas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, sobre todo para garantizar más flexibilidad y adecuación entre la oferta y la demanda de empleo, siempre teniendo presente el envejecimiento demográfico. Las consultas a los interlocutores sociales y las negociaciones con ellos y entre ellos buscan particularmente garantizar que las reformas permitan efectivamente mejorar el empleo y sus condiciones ante los desafíos de la competitividad internacional. Se han tomado iniciativas interesantes, en Francia por ejemplo, para animar a los solicitantes de empleo a crear su propia empresa simplificando los procedimientos administrativos y evitando que, al menos en un primer momento, pierdan las ventajas de la protección social de que disfrutaban en su calidad de solicitantes de empleo.

4.7. En cuanto a la modernización de la protección social, están en marcha numerosas reformas para recuperar su equilibrio financiero, dado el envejecimiento demográfico que afecta a todos los países miembros de la UE. Se trata, sobre todo, de adaptar el período de cotización al aumento de la esperanza de vida y de reformar los regímenes de pensiones, tanto del sector público como del sector privado, de forma que reflejen las mejores prácticas de ambos, y garantizar que los trabajadores «maduros» no se vean incitados o incluso obligados a abandonar prematuramente el mercado de trabajo<sup>(1)</sup>. Se fomenta recurrir a los regímenes complementarios de los seguros y a los fondos de pensiones. Estas reformas encuentran en su desarrollo también problemas de aplicación y de eficacia, con una práctica continuada de abandonos demasiado precoces del mercado de trabajo (Bélgica, Francia, Grecia).

(1) «Trabajadores de edad avanzada», DO C 14 de 16.1.2001.

4.8. En cuanto a la educación y la formación, la mayoría de los países europeos cuentan con sistemas de enseñanza muy eficaces y desarrollados (especialmente los países del norte de Europa), pero a veces aún están demasiado alejados de la realidad y de las necesidades económicas. Recientemente ha habido iniciativas, especialmente a través de leyes, acuerdos interprofesionales y programas de intercambio, para intensificar estas relaciones y desarrollar las fórmulas de aprendizaje (Francia, Luxemburgo, España, Italia, Portugal). La generalización del acceso a Internet contribuye también a aumentar la formación.

4.9. En cuanto a la simplificación de la reglamentación, se trata de una necesidad común al conjunto de los países europeos, aunque algunos (Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Suecia) se han adelantado a los demás en la aplicación de programas y métodos. En general se da prioridad a la simplificación de los procedimientos para la creación de empresas y pequeñas empresas, dado su impacto sobre la actividad económica y sobre el empleo. Esta necesaria simplificación de los procedimientos y de las cargas administrativas debería ir unida a una lucha más eficaz contra la economía sumergida, que puede adquirir unas dimensiones aún mayores con la ampliación de la Unión. Otra prioridad es la relativa a la mejor transposición de las directivas europeas, en la que, como indican los cuadros comparativos que semestralmente publica la Comisión, la situación varía mucho de un país a otro, si bien los mayores retrasos nacionales (Francia, Grecia, Italia) deberían reducirse con las medidas gubernamentales adoptadas a tal fin.

4.10. En cuanto al desarrollo sostenible, las medidas nacionales de aplicación de los acuerdos de Kioto se desarrollan con resultados diversos. La protección del medio ambiente está tradicionalmente más afianzada en las legislaciones, los programas y los códigos de conducta de los países del norte, pero en los demás países de la Unión están tomándose nuevas medidas y se recurre a los intercambios de buenas prácticas, que permiten aprender de las experiencias acertadas (códigos voluntarios y gestión empresarial, cartas de protección del medio ambiente, etiquetas, controles y reparto de los permisos de emisión, etc.).

## 5. Conclusiones del Comité sobre el impacto de las reformas estructurales

5.1. El Comité constata en primer lugar que todos los países de la UE han emprendido efectivamente reformas estructurales basadas en unos objetivos comunes para revitalizar su competitividad, reforzar el crecimiento, recuperar el empleo y garantizar la sostenibilidad de su desarrollo económico y social.

5.2. Los principales progresos conseguidos, que permiten mantener la confianza en la estrategia de Lisboa pese a su retraso, se refieren a:

5.2.1. la concienciación de la necesidad de las reformas ante los retos de competitividad y los cambios demográficos y tecnológicos, con independencia de las diferencias políticas tradicionales;

5.2.2. el desarrollo —que aún debe aumentarse— de las iniciativas de los agentes económicos y socioprofesionales, especialmente a escala europea, para lograr el éxito de las reformas;

5.2.3. en particular, la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo de las reformas que afectan a la vida profesional y los retos sociales (formación, mercado de trabajo, protección social);

5.2.4. la aceleración, con la apertura de las telecomunicaciones, de la difusión de las tecnologías de la información y del acceso a Internet;

5.2.5. más atención a la sostenibilidad y al porvenir (gestión de las finanzas públicas, reforma de la protección social, seguridad del consumidor, protección del medio ambiente).

5.3. Los principales retrasos que aún deben recuperarse y que permitirían especialmente restablecer el crecimiento económico se refieren a:

5.3.1. la plena realización del mercado único, principalmente en los ámbitos de la energía, las infraestructuras de transporte y los servicios, incluidos los financieros, para aumentar la fiabilidad y reducir los costes. En este sentido, el Comité lamenta que Europa persista en no apoyarse de forma prioritaria en su mercado único para garantizar su crecimiento;

5.3.2. un mejor equilibrio de las finanzas públicas, en condiciones propicias a las inversiones y al crecimiento, con un principio de armonización europea de las principales normas fiscales, directamente vinculadas al funcionamiento del mercado único;

5.3.3. la afirmación de una verdadera dinámica europea en la investigación tecnológica, hoy escasamente desarrollada en comparación con los objetivos marcados en Lisboa;

5.3.4. la simplificación de la reglamentación, unida a un mayor rigor en la transposición de las directivas a la legislación nacional.

5.4. El Comité subraya asimismo que:

5.4.1. sigue habiendo una gran disparidad en las circunstancias nacionales y la situación de las reformas de un país a otro:

5.4.1.1. en conjunto, los indicadores son con frecuencia comparativamente mejores en los países del norte de la UE (apertura de los mercados, equilibrio de las finanzas públicas, productividad, educación, investigación, empleo, medio ambiente), aunque estos progresos coinciden con las limitaciones de una fiscalidad más gravosa;

5.4.1.2. los países del sur, que en su mayoría presentan más retrasos comparativos, han aplicado medidas para remediar la situación, pero necesitarán más tiempo para superar estos obstáculos, muchos de ellos arraigados y de naturaleza cultural;

5.4.1.3. la situación de las finanzas públicas nacionales suele reflejar la de las reformas, en la medida en que el incremento del déficit es, frecuentemente, un índice revelador del retraso en su ejecución.

5.4.2. Actualmente, incluso los países de la UE en mejor situación tienen peores resultados que sus principales competidores internacionales (aun cuando para los países europeos se trata no tanto de actuar mejor que antes como de actuar mejor que en otras partes).

5.4.3. La percepción de las reformas en la opinión pública es a menudo neutra e incluso crítica, por el temor a perder las ventajas conseguidas sin una contrapartida clara en cuanto a la recuperación del empleo o la sostenibilidad de la protección social, puesto que estos efectos positivos tardan en manifestarse (escaso crecimiento, aumento del desempleo). Además, el Comité expresa su inquietud ante la creciente distancia entre los objetivos asignados a estas reformas, los retrasos en la realización de muchas de ellas y el deterioro persistente del crecimiento y del empleo en Europa. Hay que evitar que la estrategia europea de reformas degenere en una «burbuja» en la que el exceso de objetivos, conceptos y Estados participantes se traduzca en carencias también crecientes de corresponsabilidad, de aplicación práctica y de impacto real.

## 6. Recomendaciones del Comité para aumentar el impacto de las reformas estructurales

6.1. Las insuficiencias actuales del impacto económico, social y sobre el empleo de las reformas estructurales, que

fomentan las dudas en la opinión pública, llevan al Comité a presentar las recomendaciones siguientes.

6.2. En primer lugar, el Comité observa que, pese a que la UE ha determinado con claridad, especialmente en la cumbre de Lisboa, las principales reformas estructurales necesarias en los ámbitos europeo y nacional, la aplicación práctica de una «buena gobernanza de la reforma» sigue siendo en gran parte inexistente. Por lo tanto, el Comité desea insistir una vez más en la importancia de unos métodos mejores para llevar a buen fin las reformas estructurales. En este sentido, el Comité destaca las prioridades siguientes:

6.2.1. La primera condición para el éxito de las reformas es explicar más claramente los objetivos que se persiguen: en concreto, es preciso mejorar la forma de percibir y comprender lo que está en juego. La preparación de las cumbres de primavera debería dar lugar, en los distintos países miembros, a verdaderos debates en los que colaboren estrechamente los representantes de la sociedad civil organizada.

6.2.2. Esta exigencia va unida a la de mejorar las consultas a las organizaciones socioprofesionales respecto a las reformas que deben emprenderse, sus perspectivas, efectos, condiciones y estado de aplicación. A través de tales consultas debe buscarse también optimizar la distribución de las contribuciones necesarias, mejorando la corresponsabilidad en la aplicación de las reformas. Además del legislador y los poderes públicos, es importante el papel que corresponde a los representantes de la sociedad civil (iniciativas de los agentes socioeconómicos, acuerdos con los interlocutores sociales, etc.). Los Estados, por tanto, deberían alentar más a los representantes de la sociedad civil a que asuman todas sus responsabilidades en la ejecución de las reformas y delegar cuanto sea posible en ellos, buscando antes su participación que la de los poderes públicos.

6.2.3. La situación en la ejecución de las reformas debería precisarse mejor en los informes anuales de los Estados y de la Comisión para la cumbre de primavera, en los que se deberían mencionar no sólo las medidas tomadas por los poderes públicos, sino también las iniciativas de los agentes socioeconómicos y de los interlocutores sociales al respecto.

6.2.4. Tras la reorientación del seguimiento y la evaluación de los procesos que se puso en marcha a principios de 2003, con la presentación de un informe de síntesis anual por parte de la Comisión, es preciso intentar que esta interacción mutua de los procesos resulte más efectiva. Así, podrían integrarse mejor las directrices para el empleo y las orientaciones generales de política económica, y no sólo sincronizar ambas. Ello contribuiría a una útil simplificación del proceso anual de orientación económica y social de la UE.

6.2.5. Asimismo es conveniente mejorar la eficacia de las evaluaciones comparativas, que permiten difundir las mejores prácticas. A tal fin, sería de utilidad crear en el sitio Europa de Internet, dentro de la estrategia de Lisboa, una base de observación y de datos sobre las reformas estructurales en la UE, animando a los Estados y a los representantes de la sociedad civil a que aporten toda información útil para su desarrollo. El Comité, por su parte, desea contribuir directamente a esta información mejorada sobre las iniciativas de los representantes de la sociedad civil organizada en el ámbito de las reformas.

6.2.6. Debe prestarse especial atención a la mejor forma de incluir en la estrategia de Lisboa a los diez nuevos Estados miembros de la Europa central y mediterránea, así como a la asociación de los otros Estados candidatos a la adhesión, teniendo siempre presentes sus características propias y, especialmente, los retrasos en el desarrollo que la mayoría de ellos presentan respecto a los quince Estados miembros actuales de la UE, lo cual no excluye que algunos de los nuevos Estados miembros puedan tener cierta ventaja comparativa en las reformas. Debería invitarse a estos países a presentar su programa de reformas y la situación de éstas en la próxima cumbre de primavera, en marzo de 2004.

6.3. En lo referente al ámbito y al contenido de las reformas, el Comité subraya muy particularmente las prioridades siguientes:

6.3.1. La implantación de la moneda única exige cada día con mayor claridad una gobernanza económica común, hasta hoy rechazada por los Estados miembros, que vaya más allá de una coordinación aún embrionaria desde Bruselas. Esta gobernanza común implicará, evidentemente, una aproximación de la fiscalidad, en especial para eliminar, mediante un reglamento único, todas las dobles imposiciones que existen a modo de convenios bilaterales tan inextricables como dispares, a fin de simplificar el régimen fiscal de los intercambios intracomunitarios y armonizar las bases. El Comité está preparando un dictamen sobre todas estas cuestiones fiscales.

6.3.2. El pacto de estabilidad respecto al déficit público constituye una protección útil y expresa inequívocamente la solidaridad que une a todos los Estados incluidos en el euro. Por tanto, es preciso respetarlo. Sin embargo, no debe hacer olvidar el objetivo de crecimiento también presente en el espíritu y la letra del pacto, un aspecto en el que los motivos de insatisfacción son, al menos, equivalentes a los que se refieren al déficit: sería ilusorio querer hacer frente de forma eficaz y duradera a los déficit públicos nacionales sin establecer juntos una política europea que abra unas auténticas perspectivas de crecimiento. Sería también ilusorio tratar de llevar a buen fin unas reformas estructurales a menudo rigurosas sin ofrecer esas perspectivas positivas y creíbles a los europeos.

6.3.3. Ello implica utilizar con más fuerza y determinación el mercado único como factor de crecimiento privilegiado para la economía europea, acelerando las aperturas mutuas necesarias para su plena realización e imponiendo más rigor en las transposiciones nacionales. Esta gestión reforzada del mercado único es más necesaria que nunca con la ampliación de 15 a 25 Estados miembros en 2004. Se trata de garantizar mejor su cohesión, su identidad, su fluidez y su seguridad. Esto justificaría especialmente estudiar la implantación, tanto cooperando con las administraciones nacionales como complementando su acción, de lo siguiente:

6.3.3.1. verdaderas inspecciones comunitarias del mercado único;

6.3.3.2. una gestión común de las aduanas europeas en las fronteras exteriores;

6.3.3.3. una mejor coordinación transnacional de los servicios públicos, que podría preparar, en aquellos ámbitos en que esté justificada, la emergencia de servicios de interés general a escala europea.

6.3.4. Convendría asimismo alentar a un mayor número de empresas, de todos los tamaños, a utilizar realmente el gran mercado europeo como auténtico mercado interior y a reorganizarse a esta escala. El Comité recuerda sus propuestas a favor de un estatuto europeo simplificado, abierto a las pequeñas y medianas empresas, y reitera su petición a la Comisión para que presente un proyecto para tal estatuto <sup>(1)</sup>.

6.3.5. Otra reforma esencial para la economía europea es, como señala justamente la estrategia de Lisboa, la promoción de la economía del conocimiento: los países de la Unión Europea no invierten lo suficiente en las tecnologías del futuro y, cuando lo hacen, actúan de forma excesivamente dispersa. El Programa marco de investigación de la UE, con una dotación muy modesta (apenas el 5 % de los presupuestos nacionales para investigación), provoca demasiada dispersión entre los Estados. Por una parte, debería dársele un nuevo valor para que alcanzara un auténtico umbral de eficacia y, por otra parte, debería concentrarse más en programas tecnológicos auténticamente europeos, aptos para apoyar el crecimiento de los países de la UE. La definición de un enfoque más convergente en el ámbito de la defensa, dentro de la política exterior y de seguridad común, en sus diversas facetas (presencia espacial, armonización de armamentos, nuevas tecnologías

(1) «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo», DO C 125 de 27.5.2002.

de uso civil y militar, etc.), incluida la apertura recíproca más efectiva de los mercados públicos correspondientes, debería tener un papel clave para dar esta nueva dimensión a la innovación tecnológica europea.

6.3.6. La recuperación del empleo dependerá sobre todo de una recuperación del crecimiento, activado por las reformas económicas (profundizar en el mercado interior, fomentar las iniciativas de los operadores, atraer inversiones, etc.). Las reformas sociales para el empleo (educación y formación, capacidad de inserción profesional, más fluidez en el mercado de trabajo), deben diseñarse de forma que vayan a la par de estas reformas económicas y optimicen su repercusión sobre el empleo. Los ejemplos positivos de recuperación del empleo en los Países Bajos, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca constituyen una perfecta ilustración de esta idea.

6.3.7. El Comité se pronuncia a favor de una iniciativa europea de crecimiento, como han propuesto la Presidencia italiana del Consejo, la Comisión y también el grupo de alto nivel presidido por el Sr. Sapir. Francia y Alemania también presentaron en septiembre orientaciones comunes en este mismo sentido. El propio Consejo Europeo de los días 16 y 17 de octubre de 2003 acaba de confirmar la necesidad de tal iniciativa, cuyas modalidades deberán ser objeto de decisiones concretas en el Consejo Europeo que se celebrará los días 12 y 13 de diciembre de 2003. En opinión del Comité, se trata de definir y aplicar a escala europea nuevos incentivos al crecimiento que permitan activar la inversión tanto en investigación y nuevas tecnologías, según se ha señalado más arriba, como en infraestructuras transnacionales (transportes, energía, telecomunicaciones, medio ambiente), necesarias para el buen funcionamiento del mercado único ampliado. Incrementando los préstamos y la financiación del Banco Europeo de Inversiones para tales inversiones, incorporando a los inversores privados al marco de las nuevas asociaciones entre el sector público y el privado y contribuyendo con estas y otras medidas a restaurar la confianza de los distintos representantes de la economía europea, se compensarían los efectos negativos a corto plazo que puede suscitar en el crecimiento el necesario rigor del pacto de estabilidad respecto a los presupuestos nacionales.

6.3.8. Las reformas de la protección social, que deberán garantizar el equilibrio financiero de los diferentes regímenes (desempleo, salud, jubilación), resultan especialmente necesarias debido al envejecimiento demográfico, al aumento de los costes de cobertura y al mayor rigor impuesto a las finanzas públicas. Al igual que las reformas sociales para el empleo, implican una estrecha consulta con los interlocutores sociales que, a través de la política contractual, pueden tener un papel destacado en las medidas que deben tomarse.

6.3.9. Conviene igualmente aumentar la calidad y la simplificación de las normas legislativas y administrativas, donde aún queda mucho por hacer, más allá de las diversas iniciativas positivas de la Comisión (codificación, Libro Blanco sobre la gobernanza, medidas anunciadas en el programa europeo de simplificación, etc.). Esto implica en especial:

6.3.9.1. una nueva cultura de la simplificación administrativa, orientada en función de las necesidades del usuario, tanto en el ámbito europeo (con un código de conducta para las instituciones de la Unión) como en los Estados miembros (que deberían contraer compromisos paralelos y llevarlos a la práctica en el ámbito nacional), con resultados rápidos, concretos y mensurables;

6.3.9.2. una mejora de los análisis de impacto de los nuevos proyectos de reglamentación para garantizar su autonomía y calidad. El Comité otorga gran importancia a estos análisis de impacto y está dispuesto a contribuir a su reforzamiento en el marco de su misión consultiva.

6.3.10. Por último, es preciso promover las iniciativas de los agentes socioeconómicos, que condicionan la adaptación de Europa a su nuevo entorno económico y social. Estas iniciativas deben acompañar más sistemáticamente las reformas estructurales económicas y sociales e incrementar su impacto positivo. Deberían recibir más apoyo de los poderes públicos, tanto europeos como nacionales. Esto implica en especial:

6.3.10.1. más espacios de libertad y de responsabilidad, sobre todo a escala europea, garantizando en todo momento una aplicación más eficaz de la reglamentación modificada;

6.3.10.2. una mejor utilización del sistema de autorregulación y de corrección en el marco de una asociación con los poderes públicos, particularmente en los ámbitos referentes al diálogo social, el reconocimiento profesional, los servicios, la protección del medio ambiente, el comercio y los consumidores.

6.4. En conclusión, el Comité está convencido de la necesidad de garantizar que las reformas estructurales necesarias para la competitividad de la Unión Europea cuenten, por una parte, con el respaldo de una reactivación del crecimiento económico, a través de la realización del mercado único y el desarrollo de las inversiones transeuropeas y, por otra parte, que haya un mejor debate de las reformas estructurales, que se entiendan y distribuyan mejor entre quienes toman las decisiones políticas y los representantes de la sociedad civil organizada. El objetivo es optimizar la posición de Europa como

centro económico aumentando el vigor de su capacidad autónoma de crecimiento y garantizándole un mejor aprovechamiento de los esfuerzos necesarios a tal fin. La eficacia del impacto de estas reformas en un contexto económico y social difícil, y en consecuencia su éxito o fracaso, dependerán en

último término de que no sólo las dicten desde arriba los dirigentes políticos, mediante leyes y reglamentos, sino que también, y sobre todo, las recojan abajo los agentes económicos y sociales, en su papel específico de socios contractuales y creadores de iniciativas «sobre el terreno».

Bruselas, 30 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que se refiere a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido»**

(COM(2003) 397 final — 2003/0169 (CNS))

(2004/C 32/24)

El 1 de agosto de 2003, 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.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 403º Pleno celebrado los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 30 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar al Sr. Bedossa ponente general y ha aprobado por 66 votos a favor, 3 votos en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Para un asesor fiscal, el problema de los tipos del IVA depende más de la mercadotecnia política y de la política fiscal que de medidas estructurales que repercutan en la competitividad de las empresas o en la competencia. No obstante, desde el punto de vista económico, cualquier modificación del tipo de IVA tiene un efecto inmediato y a largo plazo en el consumo; la baja de los tipos estimula el consumo y, por tanto, produce efectos directos en la producción y el empleo, sobre todo cuando afecta a actividades locales que no crean falseamientos de competencia. La creación de empleo inducida por este tipo de reducción del IVA produce además importantes efectos indirectos en los ingresos públicos por medio del aumento del impuesto sobre los ingresos de las empresas, ingresos salariales y sociales, e igualmente una reducción del coste de la gestión social del desempleo.

1.2. Frente a lo que ocurre con otros gravámenes, la imposición del IVA al consumo final es visible, por lo que sirve de pretexto para reducir otros tipos de cargas (impuestos

indirectos específicos, impuestos directos, cargas sociales y fiscalidad local). Ahora bien, como el IVA requiere un registro preciso del volumen de negocios, a partir del momento en que se paga el IVA, es mucho más difícil eludir las demás cargas fiscales y parafiscales.

1.3. Aunque sobre los tipos del IVA suelen ejercerse fuertes presiones o intervenciones políticas, tampoco es tan seguro que creen dificultades administrativas serias a las empresas. En último término, lo que podría plantear problemas sería una multiplicación de los tipos y la dificultad de distinguir entre aplicar uno u otro. De hecho, a veces hay conflictos al respecto.

1.4. Tal como destaca la Comisión, es verdad que las empresas no comprenden el motivo de la situación y que la aplicación de las normas conduce a veces a situaciones de una complejidad inverosímil, pero ello no es consustancial a los

tipos del IVA. Incluso puede afirmarse que, desde la reducción del número de tipos en 1993 y la limitación de los tipos incrementados, las dificultades han disminuido de forma considerable. Muchas empresas funcionan con un único tipo y, cuando surgen dificultades, las pueden gestionar de forma centralizada, solventándolas de forma válida para períodos muy largos.

## 2. Observaciones generales

2.1. El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que se refiere a los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido», que la Comisión adoptó el 16 de julio de 2003.

2.2. El Comité Económico y Social Europeo recuerda que, en el dictamen que aprobó el 26 de mayo de 1999, de acuerdo con los deseos del Consejo Europeo sobre el empleo, señaló la necesidad de utilizar el impuesto sobre el valor añadido (IVA) como medio urgente para luchar contra el desempleo y como instrumento de lucha contra el trabajo no declarado, aunque pueden plantearse objeciones de todo tipo al respecto.

2.3. El Comité Económico y Social Europeo considera que la propuesta analizada es una iniciativa destinada a que todos los Estados miembros, especialmente ante la inminencia de la ampliación, dispongan de las mismas posibilidades de aplicar tipos reducidos en ámbitos muy concretos, definidos y perfectamente clasificados.

2.4. El Comité Económico y Social Europeo señala que dicha propuesta de directiva aspira a racionalizar las múltiples excepciones actualmente vigentes en materia de tipos, que se han establecido en algunos Estados miembros y no de forma generalizada.

2.5. El Comité Económico y Social Europeo señala que en los considerandos de la Directiva 1999/85/CE del Consejo se fijaban los objetivos de esta experiencia, esto es, el aumento del empleo y la disminución de la economía sumergida que debían ser objeto de una evaluación global; nueve Estados decidieron participar en esta evaluación, que culminó en julio de 2002 con un intercambio de puntos de vista sobre los métodos de evaluación y las dificultades encontradas para llevarla a cabo.

2.6. El mecanismo económico subyacente era el aumento del empleo y la reducción de la economía sumergida.

2.6.1. Una reducción del IVA debe acarrear una reducción del precio que paga el consumidor por el servicio correspondiente; ello debe generar un aumento de la demanda; a su vez, el incremento de la producción debe llevar a la contratación de personal, y no a un aumento de la productividad. En la Directiva 1999/85/CE se establecía que debía existir un

estrecho vínculo entre la bajada del precio derivada de la reducción del tipo del IVA y el aumento previsible de la demanda.

2.6.2. Respecto de la economía sumergida, la subida del IVA sólo puede repercutir en las empresas que, constituidas de forma legal, tienen una parte de su actividad en la economía sumergida. La dificultad de la evaluación reside en la forma de medir una actividad que, en esencia, no se ve.

2.7. El Comité Económico y Social Europeo señala también que el período de evaluación elegido tiene enorme importancia: la evolución del empleo no es la misma cuando el período seleccionado registra un fuerte crecimiento o, al contrario, una fuerte recesión como ocurre actualmente, dado que la coyuntura económica debe tenerse en cuenta.

## 3. Observaciones particulares

3.1. La propuesta de la Comisión contiene cuatro aspectos.

3.1.1. La racionalización de la lista de bienes y servicios a los que los Estados miembros podrán aplicar tipos reducidos se basa en cuatro puntos:

- la facultad de aplicar los tipos reducidos no se amplía a nuevas categorías a las que ningún Estado miembro aplica el tipo reducido en la actualidad;
- la facultad de aplicar tipos reducidos se hace extensiva a las categorías de bienes y servicios a las que un Estado miembro ya puede aplicar tipos reducidos en virtud de medidas específicas de excepción, sin que ello suponga un perjuicio para el buen funcionamiento del mercado interior, a saber, restaurantes, viviendas y suministro de gas y electricidad;
- la facultad prevista de aplicar un tipo reducido a las plantas y productos de la floricultura;
- asimismo, se añaden precisiones sobre los aparatos que utilizan las personas con discapacidad, los servicios de alcantarillado y de limpieza de las vías públicas y el reciclaje de residuos.

3.1.2. La racionalización de los demás tipos reducidos:

- mediante la supresión de las excepciones que habían permitido a determinados Estados miembros aplicar tipos reducidos a bienes y servicios que no figuran en la lista exhaustiva;
- limitando los tipos nulo y superreducidos únicamente a los bienes y servicios incluidos en el anexo H.

3.1.3. La racionalización de los tipos inferiores en determinados territorios, con el fin de fijar una base clara para cada excepción y restringir el ámbito de aplicación para evitar los abusos.

3.1.4. IVA de determinados servicios de gran intensidad de mano de obra: a este respecto, la Comisión defiende que la transmisión a los precios o el efecto sobre la creación del empleo derivados de la reducción del tipo del IVA son muy escasos, incluso inexistentes; por lo tanto, opina que puede constituir un despilfarro de medios presupuestarios que, si se utilizaran mejor, podrían dar mejores resultados. No obstante, la Comisión no cuestiona el carácter facultativo de los tipos reducidos del IVA.

### 3.2. *Objetivos y condicionamientos*

3.2.1. El Comité Económico y Social Europeo toma nota de que con la directiva se quieren alcanzar los siguientes objetivos:

- aplicar la nueva estrategia sobre el IVA intentando mejorar el funcionamiento del régimen común del IVA en el marco del mercado interior;
- preservar el acervo comunitario en materia de tipos y evitar que las disparidades actuales se agraven;
- reducir las incoherencias actuales, sobre todo en las múltiples excepciones específicas que actualmente se conceden a determinados Estados miembros.

3.2.2. El Comité Económico y Social Europeo señala que la propuesta de directiva aborda de forma adecuada los siguientes aspectos:

- en cumplimiento del principio de subsidiariedad, la competencia fiscal de los Estados miembros no se ve afectada más de lo necesario para el buen funcionamiento del mercado interior;
- se circunscribe con atención el ámbito de aplicación de los tipos reducidos del IVA para no perturbar el buen funcionamiento del mercado interior;
- la duración de las medidas de excepción debería ser muy limitada;
- conviene tener siempre presente la estrategia de Lisboa, ampliada en Gotemburgo para promover el desarrollo sostenible y reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social en el marco de una economía basada en el conocimiento;

3.2.3. Asimismo, el Comité Económico y Social Europeo ha tenido conocimiento de los resultados del Consejo informal

de Stesa, celebrado el 13 de septiembre de 2003, confirmando las numerosas divergencias que existen sobre la lista de los servicios que podrán estar sujetos al tipo reducido del IVA.

3.2.3.1. Entre las numerosas divergencias, el Comité Económico y Social Europeo comparte la opinión de la Comisión respecto de la repercusión de los tipos del IVA en los precios al consumo, que suele ser escasa y, además, temporal, lo que constituye sin lugar a dudas un retroceso para el mercado interior, habida cuenta del importante coste presupuestario de dicha medida.

3.2.3.2. Es necesario simplificar y hacer más coherente el régimen del IVA, pero el mantenimiento de tan numerosas excepciones puede provocar distorsiones de la competencia.

3.2.4. El Comité Económico y Social Europeo señala que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, reiterada en las sentencias de 18 de enero, 8 de marzo, 3 de mayo y 8 de mayo de 2001, es muy importante para analizar las diferentes medidas adoptadas por los Estados miembros respecto de la definición del ámbito de aplicación de los tipos reducidos, y sirve en lo sucesivo de línea directriz para la revisión y racionalización del anexo H.

3.3. Las actividades beneficiarias del IVA reducido recogidas en el anexo K presentan características propias diferentes de los demás bienes o servicios industriales: por regla general las ejercen pequeñas empresas y microempresas y, además, a escala local. Estas pequeñas empresas y microempresas son vitales para la economía, particularmente local, y todo incremento de su actividad se traduce inmediatamente en un aumento del empleo local, y no en una deslocalización de las actividades.

3.3.1. En sus conclusiones sobre la experiencia con el IVA reducido, la Comisión subraya que los Estados miembros participantes no han demostrado la eficacia de la medida en materia de empleo y reducción del trabajo no declarado. Aun siendo cierto que la información facilitada por algunos Estados miembros beneficiarios es insuficiente, el informe remitido por Francia demuestra el número muy elevado de creación de puestos de trabajo nuevos en el sector de la construcción, y los informes de Luxemburgo y Países Bajos en el sector de la peluquería. Los informes facilitados por las organizaciones representativas de las empresas beneficiarias tienden generalmente a demostrar el efecto positivo de dicha medida. Por otra parte, los efectos positivos demostrados varían en función de los sectores y Estados miembros. Para ser completas, las conclusiones habrían debido analizar además los efectos inducidos en los ingresos públicos (fiscales y sociales) por la creación de nuevos puestos de trabajo.

3.3.1.1. La Comisión estima que la baja del IVA no ha beneficiado suficientemente al consumidor en forma de reducción de los precios. Los argumentos esgrimidos por la Comisión no tienen carácter probatorio: según el informe del Gobierno francés, la baja del IVA ha tenido una repercusión del 75 % sobre el precio final en el sector de la construcción, lo que ha permitido a los consumidores encargar más obras, generando actividad suplementaria para las empresas y creación de puestos de trabajo.

3.3.1.2. El impacto en el trabajo no declarado es por su misma naturaleza muy difícil de demostrar en la medida en que no se conoce claramente la importancia del trabajo no declarado: es preciso contentarse por el momento con enfoques aleatorios no cuantificables, y varios informes reproducen comentarios de los empresarios in situ, especialmente en el sector de la construcción, que subrayan la reducción del trabajo no declarado, tanto en el interior de las empresas como fuera de ellas.

3.3.2. En estas condiciones, el Comité considera que es posible pronunciarse objetivamente sobre los efectos positivos de la reducción del IVA en determinados sectores experimentados, habida cuenta de los resultados de algunos informes nacionales.

3.3.2.1. El Comité, por otra parte, llama la atención de la Comisión, del Parlamento, del Consejo y de los Estados miembros sobre las graves consecuencias económicas, y en términos de destrucción de empleo, que entrañaría poner fin a la experiencia. El Comité, por tanto, estima que es necesario transformar la experiencia en medida definitiva.

3.3.3. En lo que se refiere a las actividades mencionadas en el nuevo anexo H, el Comité expresa su satisfacción ante la propuesta de la Comisión, así como por la introducción de nuevos sectores o nuevas actividades, como la restauración. No obstante, la exclusión de dos sectores del antiguo anexo K, peluquería y pequeños servicios de reparación, no son explicables:

- no es razonable excluir definitivamente actividades basándose en conclusiones, por lo demás no probatorias y discutidas, de estudios a corto plazo;
- es preciso tener en cuenta los riesgos de desaparición de los nuevos puestos de trabajo creados en estos dos sectores;
- volver a subir los tipos reducidos hasta el nivel de los tipos normales del IVA en estos sectores tendría consecuencias económicas negativas.

3.3.4. En la medida en que el anexo H es una posibilidad ofrecida a los Estados miembros, y no una obligación, el Comité pide:

- que se confirmen las 20 categorías de actividades del nuevo anexo H;

- que se añadan la peluquería y los pequeños servicios de reparación mencionados en el antiguo anexo K;
- que se incluyan en la categoría 10 los edificios históricos, religiosos, y los del patrimonio cultural y arquitectural privado o profesional e industrial.

#### 4. Conclusiones

4.1. No cabe duda de que los tipos constituyen una preocupación del ámbito de la política fiscal, dado que su nivel en la fase del consumo final repercute en los ingresos de los Estados.

4.1.1. La problemática de los tipos podía haber sido muy importante en la perspectiva de los proyectos de la Comisión Europea debatidos a finales de los años ochenta y principios de los noventa, que tenían por objeto suprimir las exenciones del IVA en las relaciones intracomunitarias y establecer un régimen del IVA en el país de origen. Desde este punto de vista, era importante armonizar los tipos.

4.1.2. Ahora bien, afortunadamente este proyecto del IVA en el país de origen fue pospuesto. En ese momento se habló mucho del egoísmo de los Estados, de su supuesta negativa a renunciar a sus prerrogativas fiscales, del miedo a una Comisión Europea todopoderosa, etc.

4.1.3. Los proyectos de la Comisión no permitían asignar de manera precisa cada tipo del IVA relativo al consumo en su territorio. Esto no quiere decir que el objetivo del IVA en el país de origen que defendía la Comisión fuera erróneo. Esto supone simplemente que los medios disponibles no se correspondían con el objetivo que debía alcanzarse.

4.1.4. Por el contrario, la supresión de las exenciones en las relaciones intracomunitarias podría reducir significativamente el fraude de tipo «carrusel», del que se sirven las organizaciones de delincuentes en perjuicio de las haciendas nacionales y, sobre todo, de las empresas. Se trata de un grave problema que padecen muchas de ellas.

4.2. El Comité Económico y Social Europeo reconoce el esfuerzo realizado para redactar el nuevo anexo H, con el fin de racionalizarlo y simplificarlo, convirtiéndolo de hecho en la referencia exclusiva para determinar el ámbito de aplicación de los tipos reducidos, así como de los tipos superreducidos y nulo.

4.2.1. La introducción de nuevas categorías responde a las insistentes peticiones de Estados miembros que no habían recibido autorización, especialmente la categoría 14, «servicios de restauración». Ello debería permitir aplicar el tipo reducido a los servicios de restauración en más Estados miembros, lo que supone un avance decisivo hacia una utilización más uniforme de los tipos reducidos.

4.3. El Comité Económico y Social Europeo no comparte del todo el punto de vista de la Comisión sobre los resultados de la evaluación de la eficacia de la medida, sobre todo en relación con la creación de empleo y la eficiencia.

4.3.1. Aunque los estudios realizados abundan en el mismo sentido, al menos en el sector de la categoría 10, relativo a la vivienda, los resultados de uno de los Estados miembros que lo aplican son concluyentes para las PYME de dicho sector. El recorte del tipo impulsó la demanda y provocó la contratación de los artesanos de dicho sector.

4.4. En todo caso, el Comité Económico y Social Europeo apoya la revisión propuesta, que constituye un paso importante en la mejora del régimen común del IVA, lo que redundará a su vez en un mejor funcionamiento del mercado interior.

4.4.1. Esta simplificación esencial de los tipos del IVA en toda la Unión Europea mantiene al mismo tiempo la competencia fiscal de los Estados miembros a la hora de determinar los tipos del IVA aplicables en su territorio.

4.5. El Comité Económico y Social Europeo considera positiva la revisión prevista en 2004, para garantizar un análisis de las repercusiones económicas, medioambientales y sociales de esta propuesta.

4.6. La propuesta de la Comisión es útil en la medida en que se vuelve a introducir más racionalidad y menos desigualdades en la aplicación del régimen común del IVA. No obstante, esta situación no es consustancial a los tipos del IVA y la aprobación de la Directiva no debe suponer el abandono de otras prioridades, como, por ejemplo, la eliminación de las discriminaciones e incoherencias graves que padecen los sectores económicos a los que se impone la exención del IVA. En este sentido, convendría facultar a los Estados para que ampliaran el principio del tipo nulo a todas las operaciones contempladas en el artículo 13 de la Sexta Directiva.

4.6.1. De acuerdo con lo anterior, se sugiere que el Comité Económico y Social Europeo pida a la Comisión que modifique del siguiente modo el segundo párrafo de la letra a) del apartado 2 del artículo 1 de la propuesta:

«La excepción prevista en el párrafo primero únicamente podrá referirse a las entregas de bienes o las prestaciones de servicios de alguna de las categorías que figuran en el anexo H o en el artículo 13».

4.6.2. En la letra c) del apartado 2 del artículo 1, se sugiere suprimir la expresión «destinadas al consumo en dichos territorios».

4.7. El Comité no está de acuerdo con la conclusión de la Comisión según la cual la baja del tipo de IVA no es nunca la medida más eficaz, que su coste presupuestario es elevado respecto de sus efectos económicos y que es preferible reducir las cargas que pesan sobre el trabajo. La reducción de las cargas y la baja del IVA son medidas interactivas y, en virtud del principio de subsidiariedad, la Comisión debe dejar al criterio de los Estados miembros la elección de las medidas que estimen más oportunas en función de sus políticas propias.

4.7.1. El Comité recuerda el carácter indicativo y no obligatorio de la propuesta de directiva de la Comisión; en la medida en que las categorías del anexo H afectan a actividades locales que no pueden crear distorsiones de competencia transfronterizas, es esencial que un Estado miembro no dé una opinión negativa por la única razón de que no desee que se apliquen en su país este o aquel tema objeto de la Directiva. Con el fin de confortar el desarrollo de políticas dinámicas en favor de los sectores examinados y apartar el riesgo de una recesión económica y social fuerte que produciría la vuelta a un tipo normal de IVA, el Comité pide encarecidamente a los Estados miembros que adopten la propuesta de Directiva teniendo en cuenta las propuestas arriba indicadas.

4.7.1.1. El Comité observa que las pequeñas empresas y las microempresas locales son beneficiarias importantes de la medida, que responde a las prioridades de la Carta europea de las pequeñas empresas, y que por ello es necesario reforzarla. El Comité recuerda, al igual que el Parlamento, su deseo de que la reducción del IVA se extienda al conjunto de las actividades con elevada intensidad de mano de obra.

4.7.1.2. El Comité ha tomado nota de las dificultades con que se enfrentan las empresas afectadas, especialmente en el sector de la construcción, para programar sus actividades en 2004 a falta de decisión clara. Pide a los Gobiernos que adopten cuanto antes la propuesta de Directiva con el fin de no frenar la actividad de las empresas en los próximos meses.

Bruselas, 30 de octubre de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 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»**

(COM(2003) 462 final — 2003/0179 (CNS))

(2004/C 32/25)

El 5 de septiembre de 2003, 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.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo en su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 decidió, el 29 de octubre, nombrar ponente general a la Sra. Polverini y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La Directiva 90/435/CEE introdujo, en relación con el pago de dividendos y otros beneficios distribuidos, un corpus normativo encaminado a eliminar o, al menos, reducir, la doble o múltiple imposición jurídica y económica de que son objeto los beneficios distribuidos por las sociedades filiales en el Estado miembro de residencia de sus sociedades matrices.

1.2. La experiencia adquirida a través de la aplicación de esta normativa ha puesto de relieve la necesidad de aportar una serie de correcciones al texto inicial adoptado en 1990.

1.3. A raíz de un estudio sobre la tributación de las empresas en los Estados miembros de la Unión, la Comisión ha presentado la propuesta de modificación objeto de examen, dirigida esencialmente a ampliar su ámbito de aplicación y aumentar el número de sociedades que se benefician de la normativa.

## 2. Observaciones generales

2.1. A la vista de la próxima ampliación de la Unión, el CESE considera que para eliminar eficazmente los obstáculos de carácter fiscal se requiere una progresiva armonización de las diferentes normativas existentes en los Estados miembros.

2.2. Frente a los fenómenos de globalización de los mercados, difusión de las nuevas tecnologías y comercio electrónico, es imprescindible eliminar las ineficiencias que podrían impedir a las sociedades de la Unión beneficiarse plenamente de las ventajas del mercado interior y provocar una pérdida de competitividad y bienestar, resultado contrario a los objetivos acordados en Lisboa.

2.3. El CESE se adhiere al objetivo que ha inspirado la propuesta de modificación de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales, a saber, la consolidación de los grupos de sociedades localizadas en varios Estados de la Unión. Este objetivo se puede perseguir mediante la eliminación o, al

menos, la reducción de la doble o múltiple imposición jurídica y económica de que son objeto los beneficios distribuidos por las sociedades filiales en el Estado miembro de residencia de las sociedades matrices o los establecimientos permanentes.

2.4. El CESE valora positivamente la propuesta de ampliar el número de beneficiarios de la Directiva a determinados tipos de personas jurídicas que hasta ahora quedaban excluidas de su ámbito de aplicación, como las cooperativas, las mutuas, determinadas sociedades sin capital social y las cajas de ahorros.

2.5. En particular, la ampliación a las cajas de ahorros y las mutuas de los beneficios de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales favorece, en los sectores bancario y de seguros, la consolidación de grupos en el mercado de la Unión.

2.6. No obstante, convendría examinar la oportunidad, limitada a determinados casos que habrían de determinarse previamente, de extender las ventajas derivadas de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales (exclusivamente para la exención de la retención de los beneficios distribuidos), con independencia de la existencia de la relación matriz/filial.

## 3. Observaciones específicas

### 3.1. Apartado 1 del artículo 1: Establecimiento permanente

3.1.1. La propuesta de modificación del artículo 1 de la Directiva tiene por objeto aclarar que el Estado miembro donde se encuentra situado un establecimiento permanente debe aplicar a este último las ventajas de la Directiva, en el caso en que éste perciba beneficios distribuidos y cumpla todas las condiciones de aplicación establecidas en la Directiva sobre sociedades matrices y filiales.

3.1.2. La modificación del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva obliga al Estado miembro del establecimiento permanente y al Estado de la sociedad matriz que reciban beneficios a:

- abstenerse de gravar dichos beneficios,
  - o
- en el supuesto de que se gravaran, autorizar al mismo tiempo al establecimiento permanente y a la sociedad matriz a deducir de la cuantía de su impuesto la fracción del impuesto abonado por la filial y toda filial de ulterior nivel en relación con dichos beneficios, hasta la cuantía máxima del impuesto adeudado.

3.1.3. La ampliación de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales a los casos en que un establecimiento permanente de una sociedad matriz reciba beneficios distribuidos procedentes de una sociedad filial requiere una reflexión sobre las diferentes relaciones triangulares posibles que podría generar la planificación fiscal de los grupos.

3.1.4. A este respecto, la propuesta de modificación autoriza expresamente la aplicación de la normativa objeto de examen en los casos en que la sociedad matriz y su filial sean residentes fiscales en Estados miembros diferentes y que el beneficiario de los dividendos sea un establecimiento permanente de la sociedad matriz situado en otro Estado miembro.

3.1.4.1. Al mismo tiempo, la Directiva podrá aplicarse en el caso en que la sociedad matriz y la sociedad filial sean residentes en Estados miembros diferentes y que el establecimiento permanente que se beneficia de los dividendos esté localizado en el mismo Estado miembro que la sociedad filial.

3.1.5. Sin embargo, la Directiva sobre sociedades matrices y filiales se aplica parcialmente en el caso en que la sociedad matriz y la sociedad filial sean residentes en Estados miembros diferentes y que el establecimiento permanente esté localizado en un Estado no comunitario. En este supuesto, como consecuencia de las modificaciones propuestas, el Estado de la

sociedad filial eximirá de la retención los beneficios distribuidos (véase el artículo 5 de la Directiva), mientras que la jurisdicción del lugar en que esté situado el establecimiento permanente no debería aplicar el régimen contemplado en la Directiva. Por último, a raíz de la nueva formulación del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva objeto de examen, el Estado de la sociedad matriz podrá optar por eximir estos beneficios de la imposición o por deducir del impuesto adeudado la fracción del impuesto abonado por la filial y toda filial de ulterior nivel en relación con los citados beneficios, hasta la cuantía máxima del correspondiente impuesto.

3.1.6. Por último, deberá prestarse especial atención al riesgo de una aplicación abusiva de la Directiva en el caso en que la sociedad matriz y la sociedad filial sean residentes en el mismo Estado miembro mientras que el establecimiento permanente esté localizado en otro Estado miembro, ya que en este caso la Directiva no debería aplicarse, de conformidad con el apartado 1 del artículo 3, que dispone que la sociedad filial debe ser residente fiscal en un Estado miembro de la Unión distinto del Estado de su sociedad matriz.

3.1.6.1. No obstante, se debería ahondar en la reflexión sobre este último caso, y, en particular, sobre la posible violación del principio de no discriminación. El Comité se remite, al respecto, a sus observaciones generales.

3.2. *Apartado 2 del artículo 1: Ampliación del número de sociedades beneficiarias de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales*

3.2.1. En lo referente a la extensión de las condiciones objetivas contempladas en la normativa, se propone reducir del 25 % al 10 % la participación mínima requerida (necesaria para tener la consideración de sociedad matriz y de sociedad filial).

3.2.2. El CESE celebra que la disminución del umbral mínimo de participación permita incrementar el número de sociedades que podrán acogerse a las ventajas fiscales contempladas en la Directiva 90/435/CEE y que, anteriormente, no cumplían el requisito mínimo de participación superior al 25 %.

Bruselas, 29 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo referente al procedimiento de adopción de medidas de inaplicación, así como a la atribución de las competencias de ejecución»**

(COM(2003) 335 final — 2003/0120 (CNS))

(2004/C 32/26)

El 20 de junio de 2003, 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 16 de octubre de 2003 (ponente: Sr. Pezzini).

En su 403º Pleno de los días 29 y 30 de octubre de 2003 (sesión del 30 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 62 votos a ninguno en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1. La propuesta de modificación de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, por la que se establecen disposiciones para la creación de un régimen común del impuesto sobre el valor añadido (Sexta Directiva sobre el IVA), tiene por objeto aumentar la transparencia del procedimiento fijado en los artículos 27 y 30 de la Directiva, e instaurar un procedimiento que permita al Consejo adoptar normas de aplicación comunitaria del IVA.

## 2. Régimen establecido en los artículos 27 y 30

2.1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 30, el Consejo podrá autorizar a un Estado miembro para que establezca en la legislación nacional medidas especiales de inaplicación de las disposiciones contenidas en la Sexta Directiva, a fin de simplificar la recaudación del impuesto sobre el valor añadido, evitar determinados fraudes o evasiones fiscales y fomentar la firma de acuerdos con terceros países u organismos internacionales.

2.2. El procedimiento establece, en particular, que el Estado miembro que desee establecer medidas especiales de inaplicación deberá informar de ello a la Comisión, facilitándole todos los elementos considerados necesarios a tal fin. También establece que se considerará que ha recaído decisión del Consejo si en el plazo de dos meses a partir del momento en que los otros Estados miembros hayan tenido conocimiento de la solicitud de la Comisión, ni la Comisión ni ningún Estado miembro hubiesen requerido que el Consejo examine el asunto.

2.3. Por tanto, de acuerdo con las mencionadas disposiciones, el Consejo podrá adoptar tácitamente una decisión sobre cuestiones que no se le hayan sometido formalmente con anterioridad. En realidad, aunque en las fases preliminares del procedimiento el Estado requirente remite la solicitud de

autorización a la Comisión, que informa de ello a los otros Estados miembros, la Comisión no está obligada a presentar una propuesta al Consejo, por lo que la responsabilidad de la decisión podría incumbir al Consejo aunque éste no forme parte integrante del procedimiento.

2.4. Por otra parte, debido a su carácter simplificado, el procedimiento no garantiza la difusión ni la transparencia de las decisiones del Consejo, lo que podría ir en detrimento del correcto funcionamiento del mercado interior. En la situación actual, la tácita adopción de una decisión por el Consejo no permite a los sujetos pasivos del impuesto conocer el contenido de la autorización concedida ni los motivos que han llevado al Consejo a su adopción.

## 3. Propuestas de la Comisión respecto al procedimiento previsto en los artículos 27 y 30 para la adopción de medidas de inaplicación

3.1. La Comisión considera que, en interés de todas las partes, la adopción de medidas especiales de inaplicación de las disposiciones de la Sexta Directiva comunitaria al amparo de los artículos 27 y 30 debe ser objeto de un procedimiento legislativo que garantice la transparencia de las decisiones y su conformidad con las disposiciones del Tratado y con los principios generales del Derecho comunitario.

3.2. A juicio de la Comisión, es necesario, a tal fin, modificar las disposiciones por las que se establece que el Consejo podrá adoptar tácitamente una decisión y disponer, en su lugar, que las solicitudes de inaplicación sean objeto de una propuesta de la Comisión y de una decisión formal del Consejo.

3.3. La propuesta de modificación formulada por la Comisión establece, en particular, que el procedimiento se inicia a instancias de un Estado miembro, que somete el asunto a la Comisión, facilitándole todos los datos pertinentes para su evaluación. Si la Comisión considera que dispone de toda la información esencial o que no necesita ninguna aclaración, lo comunicará al Estado requirente. En caso contrario, la Comisión solicitará a las autoridades competentes de dicho Estado que le faciliten información complementaria.

3.4. A partir del final de la tramitación, o de la comunicación de que no necesita ninguna información complementaria, la Comisión dispone de tres meses para presentar al Consejo una propuesta de decisión o una comunicación, si tiene objeciones que plantear a la solicitud sobre la oportunidad de adoptar las medidas especiales de inaplicación solicitadas por el Estado miembro.

#### 4. Medidas de aplicación

4.1. La experiencia adquirida durante el régimen transitorio de imposición de las transacciones comunitarias muestra que las diferencias existentes en las legislaciones nacionales a nivel de la incidencia del impuesto o de los procedimientos administrativos ponen en peligro la neutralidad del sistema del IVA, al obstaculizar la internacionalización de las empresas y la plena realización del mercado único. Efectivamente, siguen existiendo en los Estados miembros marcadas diferencias a la hora de interpretar y aplicar el régimen común del IVA que establece la Sexta Directiva del Consejo.

4.2. En aras de la realización del mercado interior, es especialmente importante la aproximación de las legislaciones nacionales y, sobre todo en lo que respecta al IVA, la adopción de medidas capaces de garantizar la aplicación uniforme de este impuesto dentro de la Unión. Sin embargo, en el momento de aprobarse la Sexta Directiva, esas medidas aún no habían sido adoptadas.

4.3. Para garantizar la aplicación uniforme de las disposiciones de la Directiva y permitir una colaboración más eficaz entre los Estados miembros y la Comisión, se creó el Comité del IVA. En su calidad de órgano consultivo, dicho Comité tiene por misión elaborar orientaciones en materia de aplicación de las disposiciones de la Sexta Directiva y, en particular, examinar los problemas relativos a la distinción entre bienes y servicios y a su clasificación, o a la determinación del lugar y las posibles condiciones de imposición.

4.4. No obstante, dicho Comité no está facultado jurídicamente para ayudar a la Comisión a adoptar decisiones vinculantes, y las orientaciones que adopta no tienen valor jurídico. Por lo tanto, los Estados miembros no tienen la obligación jurídica de aplicarlas y no pueden ser emplazados ante los tribunales nacionales ni el Tribunal de Justicia.

4.5. En este sentido, no se alcanzan los objetivos que inspiraron la creación del Comité, en detrimento, por consiguiente, del correcto funcionamiento del mercado interior y la seguridad jurídica.

4.6. Para garantizar la aplicación uniforme de las disposiciones contenidas en el régimen común del IVA, sería conveniente que las orientaciones adoptadas por el Comité del IVA tuvieran estatuto jurídico.

#### 5. Las propuestas de la Comisión sobre las medidas de aplicación

5.1. La Comisión considera que sería oportuno transformar el Comité del IVA en un comité de reglamentación cuya tarea consistiría en ayudarlo a aplicar las disposiciones vigentes. En este sentido se manifestó en su propuesta de 1997<sup>(1)</sup> por la que se modifica la Sexta Directiva.

5.2. La Comisión también es consciente de que muchos Estados miembros consideran que, en lo tocante al Impuesto sobre el Valor Añadido, el poder legislativo debe seguir siendo competencia exclusiva del Consejo.

5.3. Aunque la Comisión considera que la propuesta de reformar el Comité del IVA sigue siendo, en principio, la solución más apropiada, también reconoce que ello no se puede realizar en la fase actual. Sin embargo, considera oportuno establecer, a corto plazo, un procedimiento transitorio que permita la adopción por el Consejo de medidas de aplicación en materia de IVA.

5.4. En particular, la Comisión considera que en la situación actual es conveniente que determinadas competencias estén reservadas al Consejo. La Comisión no ignora que la recaudación de los impuestos y, en particular, del IVA, constituye un elemento fundamental de la estrategia económica y presupuestaria de los Estados miembros.

5.5. En consecuencia, la Comisión propone que el Consejo adopte por unanimidad las medidas necesarias para la aplicación de las disposiciones vigentes a propuesta de la Comisión, de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 27 y 30 de la Directiva.

(1) COM(97) 325 final.

5.6. En concreto, la Comisión define los ámbitos en los que es necesaria una actuación en función de las cuestiones planteadas por los Estados miembros o por ella misma en el Comité del IVA. En cuanto a los temas que hayan dado lugar a unas orientaciones del Comité del IVA adoptadas por unanimidad, la Comisión considera la conveniencia de transformar dichas orientaciones en instrumentos jurídicos vinculantes. El Comité del IVA también debe participar en este trabajo y ser consultado en cada caso antes de que la Comisión presente cualquier propuesta al Consejo.

5.7. Cuando al término del debate en el Comité se concluya que conviene disponer de unas normas de aplicación jurídicamente vinculantes, a fin de garantizar una interpretación armonizada del sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Comisión presentará una propuesta de decisión al Consejo.

## 6. Conclusiones

### 6.1. Régimen establecido en los artículos 27 y 30

6.1.1. El CESE comparte la opinión según la cual el buen funcionamiento del sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido es una condición necesaria para el correcto funcionamiento del mercado único.

6.1.2. En este sentido, el CESE considera que los procedimientos encaminados a introducir en las legislaciones nacionales unas medidas especiales de inaplicación de las disposiciones recogidas en la Sexta Directiva deberían prever la adopción de decisiones formales por parte del Consejo y estar marcados por la transparencia, para que los sujetos pasivos del impuesto puedan conocer el contenido de la autorización concedida y los motivos que han llevado a su adopción.

6.1.3. El CESE se adhiere a la afirmación de la Comisión según la cual los procedimientos establecidos en los artículos 27 y 30 de la Directiva no cumplen los requisitos de transparencia. Lamenta, en particular, que el Consejo pueda adoptar tácitamente decisiones sobre cuestiones que no se le hayan sometido formalmente y que la tácita adopción de una decisión no permita a las partes interesadas (sujetos pasivos, Estados miembros, etc.) conocer el contenido de la autorización de inaplicación concedida ni los motivos que han llevado al Consejo a su adopción.

6.1.4. En consecuencia, el CESE aprueba la propuesta de la Comisión de modificar las disposiciones por las que se establece que el Consejo podrá adoptar decisiones tácitamente y disponer, en su lugar, que las solicitudes de medidas de inaplicación sean objeto de una propuesta de la Comisión y de una decisión formal del Consejo.

6.1.5. Por otra parte, el CESE observa que hasta la fecha se ha aprobado un gran número de medidas especiales de inaplicación<sup>(1)</sup> y es bastante probable que con la próxima ampliación de la Unión se presenten nuevas solicitudes de inaplicación.

6.1.6. El CESE espera, asimismo, que la Comisión pueda proceder a una racionalización de los numerosos regímenes de inaplicación actualmente vigentes<sup>(2)</sup>, y que en el futuro los objetivos encaminados a evitar los fraudes y simplificar la recaudación del impuesto también se puedan conseguir gracias a una mayor colaboración administrativa<sup>(3)</sup>, como, por otra parte, se establece en la propuesta de Directiva de la Comisión<sup>(4)</sup>, de 31 de julio de 2003, contra la práctica del fraude y la evasión fiscal.

### 6.2. Medidas de aplicación

6.2.1. El CESE comparte la opinión de que las diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a los procedimientos administrativos y las reglamentaciones menoscaban la neutralidad de la tributación y representan un obstáculo importante a la realización del mercado único. En este sentido, la aplicación uniforme de las normas constituye un elemento fundamental para mejorar el régimen transitorio.

6.2.2. El CESE considera, por tanto, que reviste especial importancia la adopción de medidas dirigidas a garantizar una aplicación uniforme en la UE del régimen común del Impuesto sobre el Valor Añadido.

6.2.3. El CESE opina que, de acuerdo con el procedimiento seguido en otros ámbitos de la legislación comunitaria, sería oportuno transformar el Comité del IVA en un comité de reglamentación con el cometido de ayudar a la Comisión en la adopción de las normas de aplicación de las disposiciones vigentes. El CESE ya se había pronunciado en este sentido en su Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido (Comité del Impuesto sobre el Valor Añadido)»<sup>(5)</sup>.

6.2.4. El CESE no ignora que muchos Estados miembros consideran que, en lo tocante al Impuesto sobre el Valor Añadido, el poder legislativo debe seguir siendo competencia exclusiva del Consejo. Por tanto, aprueba la prudencia manifestada por la Comisión al proponer que, en la fase actual, la adopción de las normas de aplicación en materia de IVA se reserve para el Consejo.

(1) Al día de hoy, se han autorizado 147 medidas especiales de inaplicación: 2 para Austria, 15 para Bélgica, 8 para Dinamarca, 2 para Finlandia, 17 para Francia, 20 para Alemania, 1 para Grecia, 12 para Irlanda, 11 para Italia, 13 para Luxemburgo, 18 para los Países Bajos, 3 para Portugal, 20 para el Reino Unido, 3 para España y 2 para Suecia (fuente: servicios de la Comisión).

(2) Véase, a este respecto, el documento COM(2000) 348 final.

(3) Véase DO C 116 de 20.4.2001, p. 59.

(4) COM(2003) 446 final/2 de 31.7.2003.

(5) DO C 19 de 21.1.1998, p. 56.

6.2.5. El CESE espera, asimismo, que la Comisión pueda, a medio plazo, seguir las orientaciones contenidas en la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la estrategia encaminada a mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el mercado interior y que, de esta forma, pueda volver a presentar la propuesta de 1997 por la que se modifica la Sexta Directiva <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(97) 325 final.

6.2.6. En cualquier caso, el CESE expresa el deseo de que en el actual contexto de reforma institucional, con motivo de la Convención Europea, se confíen a la Comisión las competencias de ejecución de la legislación europea y se abandone el voto por unanimidad, en favor del voto por mayoría cualificada, para todas las cuestiones relacionadas con el IVA (excepto para la fijación de las alícuotas hasta que se introduzca un oportuno sistema de compensación).

Bruselas, 30 de octubre de 2003.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Roger BRIESCH

---